الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

موقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني

«دراسة مقارنة»

رسالة لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد

جميل حسين مصطفى حيدر

لجنة المناقشة

الدكتور حسين عبيد	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتور عصام إسماعيل	أستاذ	عضواً
الدكتور كميل حبيب	أستاذ	عضواً

٢٠١٨ – ٢٠١٩

إهداء

أهدي هذا الكتاب إلى عائلتي التي وقفت إلى جانبي وصبرت معي

إلى أستاذي المشرف الذي سهر على هذه الرسالة ورعاني رعاية الأب الصالح لأبنائه.

إلى الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية التي أوصلتني إلى ما أنا عليه.

وأخيراً إلى المعهد الوطني للإدارة بجميع موظفيه ومحاضريه الذين سهروا على دورة الإعداد الثالثة والعشرين التي كنت أحد طلابها فزوّدتني زاداً كبيراً في مواد القانون العام والإدارة العامة الحديثة.

كلمة شكر وعرفان

أتقدم بجزيل الشكر من الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية الفرع الأول، هذا الصرح العلمي الكبير، العريق الذي أعطى الكثير.

ثم أتقدم بجزيل الشكر من أستاذي المشرف على الرسالة، الدكتور حسين عبيد، لإشرافه وإهتمامه بأدق التفاصيل وعنايته عناية الأب الصالح، الحكيم.

وأتقدم أيضاً بجزيل الشكر من اللجنة التي ستناقش هذه الرسالة علّها تكون قيمة علمية مضافة في علم القانون الدستوري والإداري.

وأخيراً عائلتي التي وقفت إلى جانبي وإهتمت بي وجميع الأقارب و الأصدقاء والزملاء الّذين وقفوا أيضاً إلى جانبي.

والله وليّ التوفيق

إختصارات ومصطلحات:

- م.ش.د : مجلس شورى الدولة
- م. : المادة
- ص : صفحة
- ق : قانون
- س : سنة
- ط : طبعة
- ج : جزء

المقدمة

يُعتبر موقع الوزير في النظام الدستوري اللبناني حديث الساعة ومن أهم المواضيع الراهنة المسلطة عليها الأضواء على الصعيد الدستوري لجهة دور هذا الموقع في تسيير المرافق العامّة وتكوّن السلطة التنفيذية وصنع القرار فيها مروراً بانتظام العمل الحكومي وانسيابه.

سبب إختيار الموضوع:

مرّ لبنان ويمر بأزماتٍ إرتبطت بشكل مباشر أو غير مباشر بموقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني، وخاصةً بعد إتفاق الطائف نظراً لإرتباط هذا الموقع ووجوده على تماس مع مواقعٍ دستورية أخرى داخل السلطة التنفيذية وخارجها، وبالتالي إنّ إجراء دراسة معمّقة غير كلاسيكية أو نظرية بحتة لهذا الموضوع من شأنها فهم، تقييم وتحليل هذه الأزمات بغية إيجاد حلول لها، لا بل أيضاً تقديم مقترحات وتوصيات بهدف تطوير هذا الموقع.

فلبنان بالرغم من تمتعه بنظام برلماني ديموقراطي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها إلاّ أنّ هذا النظام يرتكز على الطائفية السياسية التي تتحكم بمفاصله ومؤسساته الدستورية وهي ليست وليدة اليوم بل هي موجودة منذ بدء تكوين الكيان والهدف منها هو منع النزاع الطائفي على السلطة وحماية العيش المشترك.

منذ قيام نظام القائمقاميتين وميثاق عام 1840 وما تلاها من أحداثٍ دموية واقتتال طائفي سنة 1860، وإلغاء نظام القائمقاميتين وإخضاع لبنان لوضع دولي خاص به عُرف بإسم نظام المتصرفية وأُعيد توحيد الجبل الذي أصبح سنجقاً عثمانياً له إستقلاله الداخلي على أن تضمن كيانه الدول الموقعة على البروتوكول. وتألف البروتوكول من 17 مادة بموجبه يتولى إدارة المتصرفية متصرف مسيحي يعينه الباب العالي ويكون مسؤولاً أمامه على أن يكون المتصرف عثمانياً[1]وبعد موافقة الدول الموقعة على البروتوكول، وهو يرأس مجلس إدارة جبل لبنان المؤلف من 12 عضواً يمثلون الطوائف الست الكبرى بمعدل ممثلان إثنان عن كل طائفة. وبعد بدء الحرب العالمية الأولى عام 1914 ودخول لبنان في حقبة الحكم العسكري العثماني المباشر وإلغاء نظام المتصرفية، ومن ثم خسارة تركيا للحرب وإخضاع لبنان للإنتداب الفرنسي وإعلان دولة لبنان الكبير عام 1920، ومن ثم ولادة دستور الجمهورية الأولى عام 1926 مع ما رافقه من أحداث وتطورات سياسية والتي أدت إلى صياغة ميثاق سنة 1943، الذي بمقتضاه تخلى المسيحيون عن المطالبة بالحماية الفرنسية وتخلى المسلمون عن المطالبة بالوحدة مع سوريا، فحصل إلتقاء حول وحدة وإستقلال لبنان على مبدأ الصداقة مع الغرب والتعاون مع الأشقاء العرب. ومن ثم نيل الاستقلال انتقالاً إلى مرحلة ما بعد الاستقلال بجميع الأحداث والتطورات السياسية الداخلية والخارجية بما فيها الأحداث

[1] حسين عبيد، "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، دار المنهل اللبناني، 2019، ص 31.

الدموية سنة 1958 و1969 حتى الانفجار الكبير سنة 1975 ودخول لبنان في آتون الحرب الأهلية التي إستمرت إلى عام 1990ثم طي صفحتها السوداء وصياغة اتفاق الطائف عام 1989 وبدء مرحلة ما بعد الحرب الأهلية الطائفية ودخول لبنان كنف الجمهورية الثانية عام 1990 (بعد التعديلات الدستورية) مع جميع المحطات التي مرت فيها والانقسامات العامودية التي تخللتها، إلى اتفاق الدوحة وحتى يومنا هذا.

إنّ النظام الدستوري اللبناني ومن ضمنه موقع الوزير شهد تفاعلاً قوياً مع هذه الأحداث تُرجم على الصعيد النصي والعرفي وعلى مستوى الممارسة إلى تعديلات صريحة وضمنية وفي بعض الأحيان مقنعة.

هذه التعديلات الدستورية رسمت إطار هذا الموقع وخريطته ضمن النظام الدستوري اللبناني.

- إن هذا البحث يطرح إشكاليتين أساسيتين هما:

1- تحديد موقع الوزير في خارطة النظام السياسي والدستوري اللبناني.

2- مدى مسؤولية موقع الوزير، ومدى إمكانية التطوير والتحديث.

وهاتين الإشكاليتين تطرحان جملة تساؤلات:

- كيف تحرك هذا الموقع؟ قبل الطائف وبعده؟ نصاً وممارسةً؟
- هل كان تابعاً، متعاوناً، شريكاً أو قائداً وصانعاً للقرار؟
- ما هي العوامل المؤثرة على هذا الموقع ، على الصعيد الداخلي (البعد الوطني والطائفي) والخارجي (لعبة الأمم)؟
- هل طغت الصّفة الشخصيّة على الإطار المؤسساتي التنظيمي فيما خصّ هذا الموقع؟
- هل كان هنالك تطابق أم تضارب بين النصّ والممارسة فيما يرتبط بهذا الموقع؟
- ما هي أنواع هذه المسؤولية؟

سياسية برلمانية أم قضائية؟

استثنائية أم عادية؟

ما هي حدودها هل هي مفعلّة ذات جدوى أو معطلة وشكلية؟

كيف السبيل لتطوير وتحديث هذا الموقع؟

- هل يحتاج التطوير والتحديث إلى ورشة قانونية تنظيمية؟
- أم إلى إعتماد حلول تقنية ترتبط بالتقييم الأدائي والحوكمة؟

ولقد إعتمدنا على عدة مناهجٍ علمية للإجابة على هاتين الإشكاليتين :

- المنهج التاريخي لدراسة وتقييم وتحليل الأحداث التاريخية بغية الوصول إلى إستنتاجاتٍ مفيدة.
- المنهج المقارن لوجود أوضاعٍ متشابهة كان يقتضي مقارنتها لتبيان أوجه التشابه والإختلاف.
- المنهج التركيبي التحليلي من حيث الوصف التقييم، التحليل، فالإستنتاج.

وإنطلاقاً من ذلك كلّه، وضعنا المخطط التالي:

يتألف هذا البحث من بابين:

الباب الأول: تحديد موقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني.

وهذا الباب يتألف من فصلين:

- الفصل الأول: موقع الوزير ما قبل الطائف.
- الفصل الثاني: موقع الوزير ما بعد الطائف.

هذان الفصلان يتناولان موقع الوزير ما قبل الطائف في النصوص وفي التطبيق والممارسة. كما يتناولان موقعه على صعيد التبعية، التعاون الحكومي، الإستقلالية الوزارية، الشراكة والميثاقة و القيادة في صنع القرار.

أما الباب الثاني: مسؤولية الوزير وتقييم أدائه. فيتألف من فصلين:

- الفصل الأول: المسؤولية.
- الفصل الثاني: تحديث وتطوير الموقع الوزاري.

فالفصل الأول يتضمن أنواع مسؤولية الوزير من مسؤولية سياسية إلى مسؤولية إستثنائية، فمسؤولية أمام القضاء العادي بشروطها وحدودها وجدواها.

أما الفصل الثاني فيتضمن السبل الآيلة لتطوير وتحديث هذا الموقع على المستوى القانوني والتنظيمي، وعلى صعيد الأداء والحوكمة.

أما الصعوبات التي واجهتني في هذا البحث، كانت دقة الموضوع وكثرة التفاصيل، حيث كنتُ أعمل على التعديل وبكُثرة لكي يُحاكي هذه الدقة وتلك التفاصيل.

ما توصلتُ إليه، أن موقع الوزير في نظامنا السياسي والدستوري إرتبط بالسلطة التنفيذية فتحرّك معها مع مسؤوليةٍ سياسية، إستثنائية وعادية غير مفعّلة تحتاج إلى تطوير لتحاكي مسؤولية المؤسسات الدستورية والمحاسبة المستمرة من خلال منظومة قانونية حديثة مع إيلاء التقييم الأدائي أهمية لا سيما أنّنا أصبحنا في زمن الحوكمة.

الباب الأول: موقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني

يعتبر موقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني جزءاً من السلطة التنفيذية وقد ارتبط بموقع رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وهذه المواقع بدورها وموقع الوزير رسمت طبيعة النظام الدستوري اللبناني في جزءٍ هام منه، فالروابط بينهما نصاً وممارسةً هي التي حددت موقع الوزير في النظام الدستوري اللبناني. فهل هو في موقع التبعية، التعاون ، الشراكة ، الإستقلالية أم القيادة؟

الفصل الأول

موقع الوزير ما قبل الطائف

كان موقع الوزير ما قبل الطائف جزءاً لا يتجزأ من موقع رئاسة الجمهورية يتحرك من خلاله ويحتمي بظله لا بل أن استمراريته تخضع لإرادة الرئيس حيث الأضواء مسلّطة عليه والسلطة التنفيذية ممهورة بعهده.

المبحث الأول: في النصوص

المطلب الأول: التبعية.

إن النظام الدستوري في لبنان ما قبل الطائف كان برلمانياً لوجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً ووجود حكومة ووزراء مسؤولون أمام البرلمان عن أعمال الحكومة إما بصورة تضامنية أو فردية وفقاً للدستور اللبناني ولكن إذا أمعنا في النصوص يتبين لنا وجود سلطة تنفيذية مناطة برئيس الجمهورية، فرئيس الجمهورية اللبنانية قبل الطائف هو رأس السلطة الإجرائية، حيث كان يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً للمادة 17 من الدستور اللبناني.

كما أنّ المادة 53 من الدستور كانت تنص على أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم ويولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر ويرأس الحفلات الرسمية.

ووفقاً لأحكام الدستور اللبناني ما قبل الطائف لم يكن هنالك وجود نصي لصلاحيات رئاسة الحكومة فلم تكن رئاسة الحكومة مؤسسة دستورية قائمة بذاتها.

وبالتالي، لم يكن هنالك من وجود نصي للثنائية في السلطة التنفيذية التي تعتبر من صفات النظام البرلماني.

فدستور الجمهورية اللبنانية الأولى كان يرتكز على دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة ولكن هنالك فوارق مهمة ولو أنها قليلة إلا أنها كافية بحد ذاتها لجعل النظام الدستوري اللبناني ما قبل الطائف، نظاماً هجيناً ما بين النظام البرلماني والرئاسي.

فرئيس الجمهورية الثالثة في فرنسا لم يتم تخصيصه بالسلطة الإجرائية وإكتفى الدستور بتعداد صلاحياته ضمن السلطة الإجرائية التي هي ثمرة تعاون ما بين الوزارة والرئاسة على قدم التوازن مع أرجحية لصالح الوزارة.[1]

كما أن جميع قرارات رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية كانت تخضع للتوقيع الإضافي.

بينما في لبنان، إنّ عملية تعيين الوزراء وإقالتهم كانت تتم نصاً بدون أي توقيع إضافي أضف الى ذلك أن رئيس الجمهورية في لبنان هو الذي كان يرأس جلسات مجلس الوزراء وله حق التصويت وبالتالي رئيس الحكومة الذي يسميه رئيس الجمهورية لا يصفه الدستور برئيس مجلس الوزراء، إنما برئيس الوزراء وحسب لأن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الجمهورية بينما في فرنسا وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة رئيس الحكومة يرئس مجلس الوزراء.[2]

كما أنّ مجلس الوزراء الذي كان ينعقد من دون رئيس الجمهورية كان يسمى بالمجلس الوزاري ومهمته تحضيرية فقط.

إنطلاقاً من ذلك فإن سمات النظام الرئاسي طغت نصاً على النظام الدستور اللبناني وجعلته أقرب الى النظام الشبه رئاسي الذي تتمتع به الجمهورية الفرنسية الخامسة لا بل وبإتجاه يجنح نحو النظام الرئاسي.

حتى رئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، يُقيل الوزراء ويعينهم بناءً على إقتراح رئيس الوزراء وهنالك نوع من توزيع للصلاحيات ومشاركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء[3] في نظام الجمهورية الخامسة في فرنسا وهذا لم يكن موجود نصاً في دستور ما قبل الطائف حيث لا وجود نصاً للثنائية في السلطة التنفيذية.

---

[1] - إدمون، رباط، "الوسيط في الدستور اللبناني"، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 740.

[2] - إدمون، رباط، مرجع نفسه، ص 718.

[3] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p563.

وبالتالي إن موقع الوزير ما قبل الطائف ومن حيث النّصّ وإســـتناداً إلى ما تقدم هو في موقع التبعية النصّية لرئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية ومتولاها والقيم على تعينه وإقالته منفرداً وبدون أي تبرير وأي مسؤولية.

المطلب الثاني: التعاون الوزاري:

كانت السلطة التنفيذية نصـاً مناطة برئيس الجمهورية الذي كان يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً للمادة 17 من دستور ما قبل الطائف.

المادة 54 من الدستور كانت تنص على أنّ جميع مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم. فالتعاون بين موقع رئيس الجمهورية وموقع الوزير كان مكرس نصاً. فجميع المراسيم كانت خاضعة للتوقيع الإضافي باستثناء تعيين الوزراء أو إقالتهم ولكن يبقى هذا التعاون محكوماً بعدم توازن، وذلك بســبب سـلطة الرئيس بإقالة الوزراء بمفرده بالتالي من لا يتعاون يمكن نصـاً للرئيس إقالته منما يجعل التعاون حكمي وإلا الإقالة.

هذا على صعيد موقع الوزير منفرداً.

أما على صعيد موقع الوزير بصفته عضو مجلس الوزراء فالتعاون الوزاري تحكمه نصاً المواضيع التالية:

<u>1- حل البرلمان:</u>

المادة 55 من دســتور ما قبل الطائف تنص : "يحق لرئيس المجهورية أن يتخذ قراراً بموافقة مجلس الوزراء بحلّ مجلس النواب قبل إنتهاء عهد النيابة"، وبالتالي التعاون مع مجلس الوزر اء في هذه الحالة واجب لصحة القرار.

2 – تعديل الدستور

وفقاً للمادة 76 من دستور ما قبل الطائف إنّ إعادة النظر بتعديل الدستور كانت تتم بناءً على طلب من رئيس الجمهورية فيتم وضع مشروع قانون التعديل الدستوري من قبل مجلس الوزراء.

3- مشاريع القوانين المعجّلة وفقاً للمادة 58

وفقاً للمادة 58 من دستور ما قبل الطائف، كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس النيابي دون أن يبت فيه أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء وهذه المادة التي كانت توجب التعاون بين الرئيس والحكومة إستعملت كثيراً في العهود الرئاسية ما قبل الطائف.

وكان أول من إفتتح إستخدامها الرئيس كميل شمعون عام 1957 بما يزيد عن خمسين قانوناً، ثم الرئيس فؤاد شهاب 235 قانون عاجلاً من أصل 1075 قانون أنجز في عهده والرئيس شارل الحلو 81 قانون معجلاً من مجموع 494 قانون في عهده والرئيس سليمان افرنجية 191 قانون من مجموع 386 قانون[4].

إن هذا التعاون ومن الناحية النصّية هو:

أولاً: تعاون منقوص بسبب غياب دور رئيس الحكومة نصاً.

ثانياً: تعاون أقرب إلى الإذعان والمساعدة المادية ولا يصل إلى حدود المساهمة في عمل مشترك بسبب تحكم رئيس الجمهورية نصاً بمقاليد السلطة التنفيذية إن لجهة تخصيصه بها وتوليه لها وتكوينه لمجلس الوزراء من خلال حرية قانونية مطلقة في تعيين الوزراء أو إقالتهم.

[4] - محمد، المجذوب، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" ، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي، بيروت، 2018، ص 514

المطلب الثالث: إستقلالية الوزير:

كان موقع الوزير ما قبل الطائف غير منفصـــل عن موقع رئيس الجمهورية، فكان ملحق به نصـــاً، ورغم ذلك فإن هنالك مساحة ضيقة نصية تجعل الوزير يتمتع ببعض الإستقلالية ولكن تحت مظلة موقع رئيس الجمهورية المناطة به السطة التنفيذية والآمر والناهي نصاً بتعيين وإقالة الوزراء.

فبحســـب المادة 64 من الدســـتور ما قبل الطائف والتي كانت تنص عى أن الوزراء يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به.

وهذا النص يبدو مختلفاً عن النص الفرنسي الذي تصح ترجمته كما يلي:

"يتولى الوزراء الإدارة العليا لمصالح الدولة كافة، التي تخضع إلى وزاراتهم الخاصة بكل منهم. وهم يؤمنون وكل منهم بما خصه تطبيق القوانين والأنظمة"[5].

ذلك يجعل من الوزير بما يختص بإدارة وزارته، الرئيس التسلسلي الأعلى لكل أجهزة إدارته دون أن يضفي عليه صفة الموظف الإداري، التي أجمعت نظريات القانون الإداري على الإقرار بها بشخص الوزير بجانب صفة الوزير البرلمانية التي يتمتع بها كعضو في الوزارة المسؤولة مع فارق من جهة صفة الوزير الوظيفية أنه لا ينضوي في ملاك موظفي الدولة.[6]

فالوزير هو الرئيس التسلسلي الأعلى لكل الأجهزة الإدارية التي تتألف منها وزارته غير أنه في هذه الحالة يجب التمييز بين الوزير ذو الحقيبة الإدارية الذي يتمتع بصفة الرئيس التسلسلي الأعلى بينما يكون وزير الدولة مجرداً من الصلاحيات الإدارية إلا إذا تم تكليفه أو إنتدابه للقيام ببعض المهمات.

تخوّل السلطة التسلسلية الرئيس الذي يتولاها التدخل في تصرفات مرؤوسيه وذلك بإتخاذ أنواع ثلاثة من التدابير هي:

1- إعطاء التوجيهات والتعميمات .

2- سحب أو إبطال قرارات مرؤوسيه.

---

[5] -إدمون، رباط، "الوسيط في القانون الدستوي اللبناني"، دار العلم للملايين، طبعة أولى، بيروت، 1970، ص 805.
[6] - إدمون، رباط، "الوسيط في القانون ادستوري اللبناني"، طبعة أولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 806.

3- إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس.

كما أن الوزير يتولى الأمور التالية:

1- نقل موظفي الفئة الثالثة من وحدة إلى أخرى أو من وظيفة إلى أخرى في الوحدة نفسها.

وفي هذه الحالة يجب أن يكون النقل مبنياً على إعتبارات مستمدة من المصلحة العامة وأن يصدر بشأنها قرار معلل بعد إستطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.

2- إعطاء الإجازات بدون راتب والإجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهراً.
3- تعيين الأجراء والتعاقد مع أشخاص للعمل في وزارته سواء كانوا لبنانيين أم أجانب أو متجنسين وذلك وفقاً لأحكام القانون.
4- توقيف موظفي الفئة الثانية وما دون عن العمل قبل إحالتهم إلى المجلس التأديبي لمدة خمسة عشر يوماً.
5- فرض عقوبة من إحدى عقوبات الدرجة الأولى أو حسم الراتب لمدة 15 عشر يوماً على الأكثر وذلك بناءً على إقتراح المدير العام أو رئيس التفتيش المركزي أما عقوبة تأخير التدرج فلا يحق للوزير فرضها إلا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة (المادة 55 و 56 من قانون الموظفين) .
6- وضع الموظفين من الفئة الثالثة وما دون مؤقتاً خارج الملاك بناءً على طلبهم بقرار من الوزير وبعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية (المادة 50 من المرسوم 112/59)
7- وضع موظفي الفئة الثانية وما دون في الإستيداع وبعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية وفقاً لأحكام القانون (المادة 52 من المرسوم رقم 112/59) وذلك أيضاً بقرار من الوزير المختص.
8- للوزير الحق بتفويض بعض الصلاحيات الإدارية أو المالية إلى المدير العام أو الموظفين المرتبطين به مباشرة باستثناء الصلاحيات الدستورية.

كما أن الوزير يتمتع بسلطة تنظيمية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهذه السلطة هي حكمية ولا تحتاج إلى نص قانوني لممارستها.

فالأصل الإباحة والإستثناء التقيد بنص صريح لممارسة السلطة التنظيمية التي ترتبط بكون الوزير يتولى إدارة ومصالح الدولة ويناط به تطبيق القوانين والأنظمة العائدة إلى إدارته.[7]

-المبحث الثاني: في الممارسة والتطبيق

إنّ المساحة النصيّة لموقع الوزير في النظام الدستوري اللبناني ما قبل الطائف كانت ضيقة جداً كون هذا الموقع هو جزء غير منفصـــل عن موقع رئيس الجمهورية المناطة به الســـلطة التنفيذية، فأتت الممارسات لتلطف في بعض الأحيان من حدية التبعية لمصلحة التعاون والإستقلالية وفي أحيان كانت الممارسات وبسبب التفرد بالحكم تقوي هذه التبعية.

كيف تترجمت هذه الممارســـات على صـــعيد التطبيق والواقع، نحو تبعية أكثر بإتجاه موقع رئاســـة الجمهورية أو نحو تعاون وإستقلا لية لضمان التوازن في السلطة التنفيذية؟

المطلب الأول: التبعيّة الوزارية

لقد بلغ تماهي رئيس الجمهورية بالدولة مبلغاً جعله يطبع بطابعه مجمل الحياة السياسية طيلة السنوات الست التي تستقر فيها ولا ية الرئيس. والتعبير المخصوص الذي يُستعمل في الكلا م الشائع للدلالة على مدة هذه الولاية هو "عهد" إنما يُعبر أفضل تعبير عن تجسد النظام بأسره في شخص الرئيس الذي تحرك دوافعه عجلات الدولة. فكان لكل عهد من العهود التي تعاقبت منذ عام 1943 أســـلوبه الخاص ورجاله الخلص الّذين تولوّا مقاليد السلطة الرئيسية بل كان له برلمانه الذي يتدبر العهد أمر تركيبته وتأليفه ويوحي له بتوجيهاته ويملي عليه تصرفاته.[8]

إن تفرد العديد من رؤساء الجمهورية ما قبل الطائف بالحكم بسبب الصلاحيات الدستورية الواسعة للرئيس إضافة إلى سيطرة العديد من الرؤساء على الغالبية البرلمانية أدى إلى حصول عدم توازن في باقي مواقع السلطة التنفيذية من رئيس وزراء إلى الوزراء وهيمنة السلطة الرئاسية على مقاليد الحكم.

---

[7] - حيدر، المولى، "صلاحيات الوزير السياسية والتنظيمية"، الحياة النيابية، المجلد 96، أيلول 2015، ص 154 – 155.

[8] - إدمون، رباط، "التكوين التاريخي للبنان السياسي والدستوري"، ترجمة حسن قبيسي، جزء ثاني، منشورات الجامعة اللبنانية، 2002، ص 847.

فما كان يعرف بفريق رئيس الجمهورية كان عملياً هو من يشــكل حكومة الظل ويُمارس صــلاحيات موقع الوزير مما أضعف فعالية هذا الموقع وحوّله إلى مجرد موقع شكلي في بعض الأحيان لا يحظى صاحبه بأكثر من لقب موظف إداري أو موقع فخري للجاه فقط.

وهكذا وعلى سـبيل المثال كان فريق الرئيس فؤاد شـهاب المؤلف من الرئيس السـابق الياس سـركيس والعقيد انطوان سـعد رئيس المكتب الثاني، المقدم أحمد الحاج والمقدم توفيق جلبوط مدير الأمن العام هو حكومة الظلّ ووزرائها وهذا ما عبر عنه يوسـف سـالم بقوله "وهكذا صـار المكتب الثاني سـلطة جديدة في لبنان وكبر حجم رئيسه وإزداد نفوذه ولم تعد غرف الإنتظار الملحقة بمكتبه تتسع لعشرات الزائرين المتلمسين الدخول عليه وإسترضـائه وتقديم شعور الولاء له ولسيده، بينما خلت السرايا من الزائرين وأصحاب الحاجات".[9] ومن أكثر العهود التي حصل فيها تفرد في السلطة عهد الرئيس كميل شمعون بحيث بدأ العهد بتشكيل حكومة كلها من خارج البرلمان مؤلفةً من أربعة أعضـاء هم سفراء، هذه الحكومة تولت أعباء الحكم تحت إشرافه وخوّله المجلس النيابي حق إستصدار مراسيم إشتراعية فكان للرئاسة الأولى هيبتها وإمتلأت الخزينة حتى عامت مما أتاح لها تلبية حاجات الدولة.[10]

---

[9] - محمود، عثمان، "الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري اللبناني"، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، إشراف زهير شكر ، 2004، ص 131.

[10] - إدمون، رباط، "التكوين التاريخي للبنان السياسي والدستوري"، ترجمة حسن قبيسي، جزء ثاني، منشورات الجامعة اللبنانية ، 2002، ص 857.

وفي سـياق التبعية وعدم فعالية موقع الوزير حينها كتب الراحل غسـان تويني عام 1958 في جريدة النهار مقالة بعنوان "حكومة؟ على من؟" فقال[11]:"

وهكذا يتبين لنا مدى تبعية موقع الوزير لموقع رئاســة الجمهورية والفريق المحاط به ويُبين أيضـاً شكلية هذا الموقع وعدم فعاليته السياسية لا بل حتى الإدارية.

---

[11] غسـان، تويني، "حكومة؟ على من؟"، فقال:" لو كانت هذه الحكومة تحكم لما إستفزنا بقاءها... ولو كانت تحكم لقلنا رأينا في حكمها... رأياً ربما كان بعضه على الأقل إلى جانبها! ولكنها بين كل حكومات الأرض، أغرب حكومة...هي الحكومة الوحيدة في العالم التي تتمسك بحكم لا تمارسه...بل تتمسك بحكم تعرف تماماً أنها لا تقدر على ممارسته!

إذاً ماذا يفعل وزرائها؟

حتى أبسط المعاملات الإدارية لا يوقعونها...

هم هنا فقط لأنهم هنا... وأنهم لا يريدون أن يذهبوا... حتى الذين كانوا في غير هذه الظروف نرحب بوجودهم...

وحتى الذين نود أن يعودوا إذا تألفت الحكومة المقبلة على شاكلة الحكومات التقليدية..

حتى هؤلاء، نتساءل وربما تساءلوا هم معنا – ماذا يفعلون ولماذا لا يستقيلون؟

أعِزّ الوزارة يستهويهم؟

أم العناد يستبقيهم؟

أم بقية تضامن يغطون به البقية الباقية من كرامة حكمهم أم ماذا؟

حسبهم أنهم رافقوا ولادة عهد جديد، فعجز أكثرهم حتى أن يكونوا القابلة القانونية الماهرة!

وحسـبهم أنهم خلال أعنف وأخطر أزمة عرفتها البلاد، عجزوا عن فهم الأزمة وإدراك مداها، ولم يقدروا خطورة التبعات التي كانت ملقاة على عاتقهم خلالها!

أفيريدون اليوم أن نصدق أنهم يحكمون؟

أي شيئ غير الحاجب على بابهم لهم عليه سلطة؟

وأي شيئ غير المحسوب عليهم يهتمون به؟

بل أي قرار يؤثر على مجرى الحكم يمكن أن يتخذوا، ويضمنوا تنفيذ القرار.. إذا لم تكرس القرار قدرة قادر سواهم؟

فكيف اليوم؟" جريدة النهار، العدد 6950، 6 آب 1958، ص 1.

فقد تم تشكيل حكومات عين فيها وزراء على أن تُحدد صلاحياتهم بمرسوم لاحق (مرسوم رقم 4944 تاريخ 1960/8/1) حيث عين كل من موريس الجميل وحسين منصور كوزراء على أن تحدد صلاحياتهم بمرسوم لاحق[12].

التبعيية لجهة موقع الوزير رافقت أيضاً عهد غالبية الرؤساء الذين تعاقبوا على سدة الرئاسة ما قبل الطائف. فالرئيس الياس سركيس وأمين الجميل حاولا من خلا ل فريق العمل الخاص بهم والذي يُعتبر بمثابة حكومة ظل أو سلطة موازية لسلطة الشرعية الممثلة بالحكومة والهدف طبعاً هو إقامة حكم رئاسي برأس واحد[13].

المطلب الثاني: التعاون الحكومي

تجلّى هذا التعاون بين موقع الوزير وموقع رئيس الجمهورية من جهةٍ وبين موقع الوزير وموقع رئيس الحكومة والوزراء من جهة ثانية.

أ- التعاون بين الوزير ورئيس الجمهورية: كان هذا التعاون شكلياً، فالوزير كان ملزماً فعلياً بالتوقيع الإضافي وإلا الإقالة أو الدفع نحو الإستقالة. كان هنالك مساعدة مادية لا ترتقي إلى مستوى التعاون أي المساهمة بعمل مشترك.

ب- التعاون بين الوزير ورئيس الحكومة: هذا التعاون أيضاً كان غير مؤثراً، لأن رئاسة الحكومة ما قبل الطائف لم تكن مؤسسة دستورية قائمة بحدّ ذاتها، وبالتالي لم تكن منفصلة عن موقع الوزير.

ج- التعاون بين الوزير وزملائه في مجلس الوزراء: كان مجلس الوزراء منصاعاً لرأي رئيسه وهو رئيس الجمهورية الذي كان وفريق عمله فعلياً يسيّرون مجلس الوزراء.

---

[12] - مرسوم رقم 4944، 1960/8/1، الجريدة الرسمية، عدد 33، تاريخ 1960/8/3، ص 1061.

[13] - محمود، عثمان، "الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري اللبناني"، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول ، إشراف زهير شكر، 2004، ص 150.

أولاً: الأعراف والتقاليد

نشأت أعرافاً وتقاليداً لطفت من حدة صلاحيات رئيس الجمهورية في ممارسة الحكم وأهمها تسمية رئيس الحكومة قبل تعيين الوزراء وهذا يُعتبر تقليداً وليس عرفاً لأن العرف لا يمكن أن يكون مخالفاً لنص قانوني ونص المادة 53 من دستور ما قبل الطائف قضى بأن يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً يُسمّى رئيس الوزراء إلا أن التقليد كان يقضي بتكليف رئيس الحكومة ومن ثم تعيين الوزر اء بالتوافق معه كما وأن العرف قضى بأن إقالة الوزراء لا تتم إلا بموافقة رئيس الحكومة مع العلم أن النص لم يفرض هذا الأمر ولم يمنعه بل قضى بأن إقالة الوزراء وتعيينهم تتم من قبل رئيس الجمهورية وهي معفية من التوقيع الإضافي كم أن تعيين رئيس الحكومة عادة كان يراعي الشخصية السنية الأكثر تمثيلاً من حيث المبدأ مع مخالفة لذلك المبدأ وإختيار عدد لا بأس به من رؤساء الحكومة من خارج ما يُسمى بنادي رؤساء الحكومة وكان من شأن ذلك ضرب التوازن داخل السلطة التنفيذية ممّا كان ينعكس بدوره على موقع الوزير فيضرب بدوره التعاون بميثاقيته، وذلك بسبب إختيار بعض رؤساء للحكومة لا يتمتعون بحيثية ميثاقية تمثيلية، مثلاً (سامي الصلح في عهد الرئيس كميل شمعون)

-ثانياً: التوازنات السياسية والظروف الإستثنائية

إن التوازنات السياسية التي كانت تفرض نفسها على موقع رئيس الجمهورية تعاوناً في الحكم داخل السلطة التنفيذية سواء كانت هذه التوازنات ذات لون طائفي أو ذات تمثيل سياسي منبثق عن قواعد شعبيّة.

أضف إلى أنّ الظروف الإستثنائية التي ألقت بثقلها على الوطن وخاصةً في حقبة الغليان الطائفي والسياسي الذي سبق الحرب الأهلية البنانية ومنذ إندلاع هذه الحرب وحتى نهايتها وإقرار إتفاق الطائف فرض نفسه تعاوناً داخل السلطة التنفيذية تُرجم الى مساومات وتنازلات في بعض الأحيان وإتفاقات تعاون عمل على تحقيقها رئيس الجمهورية والحكومة برئيسها ووزرائها أحياناً أخرى.

إنطلاقاً من ذلك تميز عهد الرئيس بشارة الخوري في بدايته بثنائية متوازنة في السلطة التنفيذية مع الرئيس رياض الصلح لما يمثله هذا الأخير من بعد تمثيلي وشعبي وعندما تغيب الرئيس رياض الصلح وتفرد الرئيس بشارة الخوري بالسلطة مع بعض المقربين منه (شقيقه سليم، الملقب بالسلطان سليم) إنتهى عهده بإستقالةٍ سنة 1952 .

والرئيس كميل شـمعون وبسـبب تفرده بالحكم ورفضـه للتعاون وخروجه عن مبادئ الميثاق الوطني في السـياسـة الخارجية إنتهى عهده بثورةٍ شـعبيةٍ كبرى سـنة 1958 أدت إلى تبديد أحلامه بولايةٍ رئاسية ثانية.

الرئيس شهاب عندما تولى سدة الرئاسة كلف الرئيس رشيد كرامي زعيم الثوار في طرابس بتأليف حكومة فكان سـبعة من اعضـائها ينتمون إلى المعارضـة فشـلت وإسـتقالت لأنها لم تكن تراعي التوازنات السياسية في التمثيل وعندما تم تشكيل حكومة من الأقطاب على مبدأ لاغالب ولا مغلوب وتضمنت 4 وزراء (بيار الجميّل، ريمون إده، رشيد كرامي، حسين العويني) إثنين من أنصار ثورة 58 وإثنين من المعارضـة[14] وسُـميّت حكومة وحدة وطنية بإمتياز مع أنّها أقصـت التمثيل الوزاري الشيعي والدرزي منها، و نجحت في إدارة شؤون الدولة وحصل تعاون لا بل شـراكة وطنية وهذه الحكومة عملت على إعداد تشـريعات جديدة وعملت دون إنقطاع وفي آن واحد أعدت مئة وإثنان وستون مرسوماً إشتراعياً[15].

هذه المراسـيم الإشـتر اعية هي التي أنشـئت أجهزة الرقابة والمؤسـسـات العامة وقانون الموظفين والمحاسـبة والعمومية وغيرها من تشـريعات نقلت لبنان إلى دولة المؤسـسـات والقانون وكانت هذه الحقبة ذهبية في حياة لبنان ونظامه.

أما الحقبة الثانية من عهد الرئيس فؤاد شـهاب جنحت إلى التفرد بمقاليد السـلطة من خلال ما سـمي بحكم العسكر والمكتب الثاني ، فإنعدم التعاون مما أثار حفيظة شريحة من الشعب.

وفي عهد الرئيس شارل الحلو حيث بدأت رياح الحرب بالهبوب وحصل خلاف كبير بمسألة العمل الفدائي الفلسطيني وبغض النظر عن صحة الآراء إلا أن أمور الحكم بقيت معطلة مع إستقالة الرئيس كرامي إلى أن تحقق التعاون على الصعيد الحكومي وأنجز إتفاق القاهرة بمساعدة عربية ناصرية[16] أعادت تفعيل العمل الحكومي.

---

[14]- إدمون، رباط، "التكوين التاريخي للبنان والسياسي والدستوري"، ترجمة حسن قبيسي، الجزء الثاني، منشورات الجامعة البنانية، 2002، ص 867.

[15] - إدمون رباط، المرجع السابق، ص 868.

[16]- إدمون، رباط، المرجع السابق، ص 879

في عهد الرئيس فرنجية حصل تعاون من جهة وتفرّد بالسلطة من جهةٍ أخرى ولكن كانت الحرب قد إنفجرت فلم يستطع عهد الرئيس سركيس فعل شيئ خاصةً بعد الإنقسامات العامودية بين الفرقاء فالمسألة لم تعد مسألة تعاون بل أصبحت مسألة وجود وطن وكيان.

أما عهد الرئيس أمين جميل فتميز بالتفرد بالسلطة وإختلال الثنائية التنفيذية والتعاون الوزاري لصالح تفرد رئيس الجمهورية بالقرار بمعاونة فريقه وقد تجلت هيمنة رئيس الجمهورية في الكثير من القرارات سواء أو من خلال التعيينات في المناصب القيادية العليا أو من خلال المراسيم الإشتراعية وإقتصر دور حكومة الوزان على تنفيذ السياسات التي يرسمها رئيس الجمهورية بالتعاون مع مستشاريه[17]

فكان إتفاق 17 ايار سنة 1983 الذي إعترف بدولة إسرائيل وأقام معاهدة سلام معها فوصف هذا الإتفاق بإتفاق العار إلى أنّ تمّ إلغاءه نتيجةً لإنتفاضة المقاومة الوطنية في 6 شباط 1984، وكان أيضاً عهد الحكومتين حيث كلف الرئيس أمين الجميل العماد ميشال عون تشكيل حكومة في الربع الساعة الأخيرة من تاريخ إنتهاء ولايته في 22 أيلول 1988.

خلا صة القول أن التعاون كان يحصل كلما تصرف رئيس الجمهورية من موقعه كقائد مسؤول وحكم لكل اللبنانيين وهو المؤتمن على الوطن والدستور أما في كل مرة تفرد فيها رئيس الجمهورية بالسلطة وتصرف كحاكم لم يحصل تعاون وكانت الأزمات والإنقسامات وتحول موقع الوزير إلى موقع شكلي غير فعّال.

المطلب الثالث: إستقلالية موقع الوزير

ما قبل الطائف وعلى صعيد الإستقلالية كانت هوامش تحرك موقع الوزير ضيقة جداً، حتى موقع رئيس الوزراء والذي لم يكن منفصل عن موقع الوزير كان إلى حدٍ ما مكبل.

موقع رئيس الوزراء لم يكن منفصلاً عن موقع الوزير لعدم وجود نصوص دستورية تنظمه بل أعراف وتقاليد.

ففي حكومة الرئيس صائب سلام مثلاً سنة 1960 كلّف الرئيس فؤاد شهاب الوزير سليم مجدلاني وهو وزير بمهام رئيس الحكومة الأصلي مدة غيابه في زيارة إلى الأمم المتحدة.

وفي عهد الرئيس سركيس عام 1980، كُلف الوزير ناظم القادري بمهام رئيس الوزراء طيلة غياب الرئيس الأصيل في كوبا وكان وقتها الرئيس الأصيل هو الدكتور سليم الحص.

---

[17]- محمود، عثمان، "الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري اللبناني"، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول ، إشراف زهير شكر، 2004، ص 144.

لا بل حتى وصـــل الأمر إلى تكليف الوزير للدكتور ســـليم الحص بمهام رئيس الوزراء إثر إغتيال الرئيس الشهيد رشيد كرامي سنة 1987 أثناء عهد الرئيس أمين الجميل وكان هذا التكليف أصلاً غير قانوني لأن الوكالة لا تجوز عن ميت ولكن فقط للدلالة على عدم الفصل بين الموقعين عملياً.

والعديد من رؤساء الوزراء والوزراء كانوا يشكون حالةً وصلت الى حد التكبيل في العمل! فلقد جاء في خطاب الإستقالة للرئيس السابق لمجلس الوزراء سامي الصلح وفي عهد الرئيس بشارة الخوري: "إنهم يريدون أن يكون رئيس الوزراء آلة طيعة بأيديهم لتنفيذ مآربهم وتحقيق مطامعهم. حاربونا لأننا نريد أن نحكم ونحيل الحكم إلى الســراي". وبهذا المعنى قال الرئيس عبد الحميد كرامي ســنة 1945 أمام خلفه ســعدي المنلا شــاكياً من هيمنة رئيس الجمهورية: "لقد ربّطوا يدي ورجلي فأجابه الرئيس المنلا وأنا أيضاً كذلك بل وفوقها أغمضوا عيني وربطوا لساني يا أبا رشيد".[18]

ولكن بالرغم من ذلك هنالك بعض الوزراء إســتطاعوا وبســبب مركز الثقل الإجتماعي الســياســي الطائفي أن يفرضـوا هذه الإسـتقلالية سـواء بالتعيين أو بممارسـة صـلاحيات هذا الموقع مثلاً الراحل كمال جنبلاط والذي لقب بصانع الزعماء وهكذا بدأنا نسمع بوزراء أقطاب وحكومات أقطاب.

كما أن بعض الوزراء تمتعوا بهذه الإسـتقلالية بسـبب كفائتهم ومهارتهم وبرزوا من خلال هذا الموقع ليلمع إسمهم في نطاق إختصـاصـهم، مثل الوزير الراحل موريس الجميل الذي كان ممن تركوا بصـمةً كبيرة في عالم التخطيط حينما كان يشغل هذه الوزارة.

وهكذا فإن موقع الوزير ما قبل الطائف كان جزءاً صغيراً من لوحة كبيرة يرسمها بألوانها وخطوطها ومعالمها، موقع رئيس الجمهورية، بشخصه، بصلاحياته، وبفريق عهده.

مع بعض الإستثاءات التي فرضتها توازناتٍ سياسية وظروف إستثنائية ووزراء أقطاب أو تكنوقراط متميزون.

ولكن دون أن يكونوا شـركاء في هذه السـلطة التنفيذية. فموضـوع الوزير ما قبل الطائف وبالرغم من بعض الإستقلالية لم يستطع أن يصل إلى مستوى القيادة وصنع القرار بسبب عدم التوازن في السلطة التنفيذية والأحادية الرئاسية لهذه السلطة التي كان يتولاها الرئيس تكويناً وعملاً.

---

[18]- محمود، عثمان، "الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري اللبناني"، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول ،إشراف زهير شكر، 2004، ص 122.

الفصل الثاني

موقع الوزير ما بعد الطائف

أصبح موقع الوزير ما بعد الطائف جزءاً من السلطة التنفيذية (مادة 17 من دستور ما بعد الطائف) ومع ذلك بقي على تماس مع موقع رئيس الجمهورية الذي تحوّل من حاكم إلى حكم وموقع رئاسة الحكومة التي أضحت ممراً إلزامياً ذات هيكل مؤسساتي دستوري.

المبحث الأول: في النصوص الدستورية

إن النظام الدستوري في لبنان ما بعد الطائف أصبح نظاماً برلمانياً قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها.

وهو نظام ديموقراطي ولكن هذه الديموقراطية مطعّمة بجذور الطائفية السياسية لمرحلةٍ مؤقتة وفقاً للمادة 95 من الدستور وعلى القاعدة المناصفة بين المسلمين والمسيحيين ونسبياً بين طوائف هاتين الفئتين في التمثيل البرلماني. والتمثيل العادل للطوائف في تشكيل الحكومات وفي وظائف الفئة الأولى. مع التعهد بإلغاء الطائفية السياسية وفقاً لآلية ممنهجة حددتها المادة 95 من الدستور اللبناني.

ولكن النقلة النوعية الإستراتيجية التي تحققت بعد الطائف هي إنتقال السلطة التنفيذية من موقع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً (المادة 17 معطوفة على المادة 65 من الدستور).

فكيف تحرك موقع الوزير ضمن هذه النقلة هل أصبح شريكاً متعاوناً أو قيادياً ضمن السلطة التنفيذية؟

المطلب الأول: على صعيد الشراكة في السلطة التنفيذية

أولاً: في تكوين الموقع الوزاري

إنّ تكوين مجلس الوزراء وبالتالي تأليف الحكومة يتم نصاً وفقاً للمادة 53 من الدستور اللبناني أولاً بتسمية رئيس الحكومة المكلف من قبل رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب إستناداً إلى إستشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها، فدستور ما بعد الطائف وضع آلية دستورية ممنهجة لتسمية رئيس الحكومة المكون الأول للحكومة، فالإستشارات النيابية الملزمة هي ملزمة

بإجرائها أمّا الأخذ بنتائجها فالرأي الدستوري الراجح أن من يحصل على غالبية نيابية تزيد عن 64 نائب أي الأكثرية المطلقة من عدد النواب الذي يتألف منهم المجلس، قانوناً وجب تسميته أما في حال حصل من تم تسميتهم لتشكيل الحكومة العتيدة على أقل من هذه النسبة فهنا يبقى للرئيس كحكم حق إختيار الإسم الذي يراه مناسباً بناء على عدة معايير من بينها السلم الأهلي، الرئيس القوي ضمن طائفته وغيرها[19]مع العلم أنه من المفضل قانوناً في حال لم يحصل أي من الأسماء على أكثرية 65 نائب وما فوق إعادة الإستشارات لضمان ميثاقية تتواءم ومقتضيات العيش المشترك وأهمية هذا الموقع الذي لا بد لمن يشغله أن يتمتع بشعبية توازي على الأقل الأكثرية الواجبة لإنتخاب رئيس الجمهورية في دورة الإقتراع الثانية.

بعد تسمية رئيس مجلس الوزراء والتي تتم بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية منفرد يبدأ رئيس مجلس الوزراء المكلف بالإستشارات النيابية لتشكيل الحكومة العتيدة وفقاً للمادة 64 من الدستور ودون وجود أي مهلة زمنية لهذا التشكيل.

وعند تشكيل الحكومة بالتوافق مع رئيس الجمهورية الذي يكون له دور الوسيط في إختيار الأسماء ودور الحكم في قبول التشكيلة أو رفضها[20].

ثم على الحكومة أن تخضع لإمتحان الثقة أمام المجلس النيابي وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها متسلحةً ببيانها الوزاري الذي على أساسه تنال الثقة ، فالبيان الوزاري هو بمثابة خريطة عمل الحكومة حيث تتبلور فيه رؤيتها وترسم من خلاله سياستها العامة ومناهجها الإصلاحية ومهلة الثلاثين يوماً هي مهلة إسقاط كما قال الرئيس نبيه بري وليست مهلة حث وهذا رأي متوافق مع أحكام الدستور لأن أحكامه ترتبط بالنظام العام وليست موضوعة لمصلحة فريق معين أو لحماية شريحة معينة بل هي أحكام آمرة ترتبط بالسيادة وبنظام الحكم وبالمبادئ العليا للدولة.

الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها أو إعتبارها مستقيلةً إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال أي الأعمال الجارية أو العادية ويدخل ضمنها الأعمال اليومية الأعمال التي تدخل ضمن مهام الضابطة الإدارية والأعما ل التي يفترض إجراؤها ضمن مهلة محددة في

---

[19]- وسيم، منصوري، "محاضرات في القانون الدستوري والعدالة الدستورية"، الجامعة اللبنانية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول ، قسم الدراسات العليا، قانون عام بحثي 2018.

[20]- وسيم، منصوري، "محاضرات في القانون الدستوري والعدالة الدستورية"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السايسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا قانون عام بحثي، 2018.

القوانين تحت طائلة الســـقوط أو الإبطال[21] بمعنى آخر الأعمال الغير تصـــريفية والتي ترتب أعباء جديدة أو إســتراتيجيات طويلة الأمد. وبعد نيلها الثقة من المجلس النيابي تُصــبح الحكومة وموقع كل وزير فيها بحالة الصـلاحيات الكاملة وتضـفى عليها الشـرعية من قبل ممثلي الأمّة والشـعب وتصـبح تحت مجهر الرقابة البرلمانية بعد صـــدور وثيقة ولادتها الممهورة بتوقيع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

إذاً تكوين موقع الوزير وبالتالي مجلس الوزراء يتم نصــاً بشـراكة ثلاثية بين موقع رئيس الجمهورية وموقع رئيس الوزراء ومجلس النواب بأعضائه ورئيسه.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل بالإمكان تشكيل حكومة تكنوقراط بكامل أعضائها؟؟

بعد الطائف، إنتقلت الســلطة التنفيذية من رئاســة الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً (مادة 17 معطوفة على المادة 65)، وهو وفقاً للمادة 65 يضـع السـياسـات العامة للدولة، فكيف بالإمكان وضـع سياسة عامة من دون حكومة ذات جذور سياسية؟

أما التخطيط، وهو أيضــاً من الصــلاحيات الأســاســية لمجلس الوزراء وفقاً للمادة 65 من الدســتور وبمستوياته الثلاث، الإستراتيجي والتكتيكي والتشـغيلي يحتاج إلى أخصـائيين أي تكنوقراط، لأنه علم قائم بحدّ ذاته.

إنطلاقاً من ذلك، لا يمكن تشــكيل حكومة تكنوقراط بكامل أعضــائها ولا ســياســيين بكامل أعضــائها أيضــاً، بل يجب المواءمة بين الإثنين إنطلاقاً من روح المادة 65 من الدســتور اللبناني وتحت ســقف الميثاقية بعمقها الوطني، فالصفة السياسية للوزير كما الصفة التقنية تتلازمان.

---

[21]- حسين، عبيد، "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، طبعة أولى، دار المنهل اللبناني، 2019، ص 346.

ثانياً: سير عمل الموقع الوزاري

أ- صلاحياته

إنّ موقع الوزير ضمن مجلس الوزراء صاحب السلطة التنفيذية يمكّنه من ممارسة صلاحيات هذه السلطة التنفيذية ولكن مجتمعاً. المادة 65 من الدستور اللبناني التي أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء تنصُّ على ما يلي: " تناطُ السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها:

1- وضع السياسات العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
2- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا إستثناء .
3- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول إستقالتهم وفق القانون.

ب- إجتماع مجلس الوزراء وآلية عمله

وفقاً للمادة 65 من الدستور يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. أي أن مجلس الوزراء نصاً ممكن أن ينعقد من دون رئيس الجمهورية ولكن لا يمكن أن ينعقد من دون رئيس مجلس الوزراء.

وذلك خلافاً لما كان الوضع عليه ما قبل الطائف حيث لا مجلس وزراء من دون حضور رئيس الجمهورية و إلا سُميّ بمجلس وزاري ذات مهامٍ تحضيرية فقط.

أما النصاب فهو ثلثي عدد أعضائه وفقاً لمرسوم تشكيل الحكومة.

وتتخذ القرارات بالتوافق وإذا تعذر التوافق فبالتصويت وتكون حينئذٍ الأكثرية اللازمة هي الأكثرية العادية بإستثناء المواضيع الأساسية والتي تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء وفقاً لمرسوم تشكيل الحكومة وهذه المواضيع محددة على سبيل الحصر وهي:

(تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الإتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة ، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى.

تعيين موظفي الفئة الأولى ، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الإنتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء).

بمعنى آخر جميع الأمور الإستراتيجية دون المسائل التكتيكية التشغيلية. وبالتالي أصبحت إقالة الوزراء من إختصاص مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

وتقتضي الإشارة إلى أمر مهم أن دور رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في أعمال السلطة التنفيذية هو دور شراكة، فمجلس الوزراء لا ينعقد إلا بدعوةٍ من رئيسه وبحضوره ووضع جدول الأعمال وفقاً للمادة 64 من الدستور يتم من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد إطلاع رئيس الجمهورية عليه، أما المقصود بالإطلاع، الموافقة على مسودة هذا الجدول وليس العلم به لأن كلمة إطلاع في القانون دائماً تأتي متلازمة مع كلمة موافقة "بعد الإطلاع والموافقة".

وثانياً لأن المشرّع لو أراد فقط إعلام رئيس الجمهورية بجدول الأعمال لكان إستعمل عبارة تبليغ رئاسة الجمهورية وليس إطلاعه فالإطلاع يعني التدقيق وإبداء الرأي والموافقة وبالتالي إن عملية وضع جدول أعمال، أي المواضيع التي سيصدر بشأنها قرارات لممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية تتم بمشاركةٍ بين موقع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كما الدعوة لجلساتٍ إستثنائية.

أما الأمور الطارئة من خارج جدول الأعمال فهي محصور طرحها برئيس الجمهورية وحده سنداً للمادة 53 من الدستور.

بالتالي إذا كان مجلس الوزراء يشكّل قلب السلطة التفيذية فإن موقع رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء هما رئتيها مّما يجعل الشراكة قائمة بين موقع الوزير وموقع رئيس مجلس الوزراء وموقع رئيس الجمهورية فيما يتعلق بسير أعمال السلطة التنفيذية وممارسة صلاحياتها.

ثالثاً: إنتهاء مهام الموقع الوزاري

إن مهام الشــخص المعين في موقع الوزير يخضــع لمبدأ تداول الســلطة ركيزة الديمقراطية وأســباب إنتهاء هذه المهام قد تكون إرادية، حكمية، أو عقابية ضمن مفهوم إطار المحاسبة.

أ- الأسباب الإرادية وتتجلى بثلاث حالات:

الأولى: إستقالة رئيسها وهذه الإستقالة نصاً لا تخضع لأي شكليات معينة بل مجرد النُطق بها وبإرادةٍ ســـليمة تُنهي حياة الحكومة ولا يُمكن الرجوع عنها أو يحق لرئيس الدولة تقديرها، هي عبارة عن قرارٍ منفرد يصــدر عن رئيســها المســؤول عن تنفيذ ســياســتها العامة والمتكلم باســمها لإنهاء مهمته وبالتالي دخول الحكومة المستقيلة حقبة تصريف الأعمال.

-الثانية: إذا فقدت ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها. والمقصود هنا استقالة جماعية لأن وفاة أو إســتقالة أحد أو بعض الأعضـــاء يُمكن معالجتها بتعين الخلف أما إســتقالة أكثر من ثلث عدد أعضـــائها تؤدي إلى تكوين حالة تؤدي بدورها إلى إســـتقالة الحكومة ودون حاجة لمرســـوم قبول الإســـتقالة المحدد في الفقرة الثانية من المادة 53 والذي يصـــدر بمرســـوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وهذه الســابقة حصــلت مرةً واحدة عندما إســتقال أحد عشــر وزيراً من الحكومة التي كان يرأسـها الرئيس سـعد الحريري في بداية سـنة 2011 قبل دخوله لمقابلة رئيس جمهورية الولايات المتحدة باراك أوباما في البيت الأبيض وتم تقديم الإســتقالات بالإســتناد إلى مؤتمر صــحفي أعلن فيه الوزراء إستقالتهم الجماعية.

الثالثة: إستقالة الوزير شخصياً وإفرادياً بملىء إرادته.

ب- الأسباب الحكمية:

منها ما يرتبط برئيسها ومنها ما يرتبط بالإستحقاقات

فالحكومة وفقاً للمادة 69 من الدستور تعتبر مستقيلة في حال وفاة رئيسـها كما تعتبر مستقيلة عند بدء ولا ية رئيس الجمهورية وهذا أمر طبيعي لحصـول تغيير في رئاسـة الدولة وإنطلاق عهد جديد كذلك الأمر تُعتبر الحكومة مستقيلة عند بدء ولاية مجلس النواب وهذا ما يتوافق مع مبادئ النظام البرلماني الذي تنبثق منه استمرارية الحكومة.

ج- الإقالة البرلمانية:

تعتبر أيضاً الحكومة مستقيلة في حالة نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة وفقاً للمادة 69 من الدســـتور. فالمجلس النيابي وإســـتناداً إلى رقابته البرلمانية لأعمال الحكومة يستطيع أن ينزع الثقة منها أو من أحد الوزراء لأن الحكومة بكامل أعضائها هي في مجهر الرقابة البرلمانية.

ويمكن أيضـــاً لمجلس الوزراء إســـتناداً للمادة 65 أن يُقر بمرســـوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إقالة أي وزير حفاظاً على التجانس الحكومي ودون أي تعليل لأن المســـألة ترتبط بالتضامن الحكومي الذي يرتب المسؤولية على جميع الوزراء.

إن تكوين موقع الوزير ضـــمن الحكومة وســـير عمل هذا الموقع ضـــمن الحكومة وإنتهاء مهامه هو محور شراكة ما بين موقع رئيس الجمهورية وموقع رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء بمباركة نيابية في التكوين ومراقبة برلمانية لجهة ســـير الأعمال ومحاســـبة أيضـــاً برلمانية في نزع الثقة عن الحكومة أو أحد الوزراء تنهي بالتالي مهام الشخص الذي يتولى هذا الموقع.

المطلب الثاني: على صعيد التعاون داخل السلطة التنفيذية:

بعد الطائف أصـــبح هنالك تعاون حقيقي بين موقع الوزير من جهة وموقع رئيس الجمهورية من جهةٍ ثانية كما أن هذا التعاون قائم ما بين موقع الوزير وموقع رئيس مجلس الوزراء الذي وضـــع في إطار مؤسساتي كذلك التعاون ما بين الوزراء أيضاً كرسته القوانين والأنظمة.

فالوزير ما بعد الطائف لم يعد تابعاً نصـــاً لرئاســـة الجمهورية كم أن إقالته لم يعد يُقرها رئيس الجمهورية بل مجلس الوزراء. هذه النقلة النوعية منحت موقع الوزير موقع المساهم في عمل مشترك لم يعد يقتصر دوره على المساعدة المادية فقط.

فكيف إذاً يتحقق التعاون؟ ووفقاً لأي مستويات؟

-أولاً: التعاون مع موقع رئيس الجمهورية.

-أ- التعاون إنطلاقاً من كون الوزير صاحب حقيبة وزارية.

أولى مظاهر هذا التعاون هو التوقيع الإضافي فجميع مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة.

أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة.

ومسألة التوقيع الإضافي ترتبط بإختصاص كل وزير ومسألة الإختصاص ترتبط بدورها بالنظام العام.

ولكن الدستور لم يُحدد مهلة معينة لتوقيع الوزير ورئيس مجلس الوزراء على المراسيم بينما حدد مهلة 15 يوماً لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة 56 من الدستور لتوقيع رئيس الجمهورية على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء من تاريخ إيداعها رئاسة الجمهورية أو ردها إلى مجلس الوزراء لإعادة النظر فيها وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو إنقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره وإن عدم تحديد أي مهلة لتوقيع الوزير ورئيس مجلس الوزراء على المرسوم لا يعني أن المهلة مفتوحة والمسألة تخضع لسيطرتهم بل وجب عليهم التوقيع على المرسوم فوراً لأن المرسوم صادر عن مجلس الوزراء، والوزير ورئيس مجلس الوزراء هم جزء غير منفصل عنه وملزمين بالقرارات التي يتخذها إستناداً إلى مبدأ التضامن الحكومي.

وبالتالي إنّ القول بأنّ الدستور لم يُقيد رئيس الحكومة أو الوزراء فهو مردود أصلاً لأن الوحيد الذي يملك حق فيتو مؤقت هو رئيس الجمهورية[22].

فرئيس الجمهورية وإنطلاقاً من دوره كحكم له حق رد قرارات مجلس الوزراء لإعادة النظر بها وفقاً للمادة 56 من الدستور وإذا أصرّ مجلس الوزراء وجب إصدارها ونشرها وفقاً لما ورد في المادة 56 من الدستور.

[22]- حيدر، المولى، "التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة"، طبعة أولى، منشورات زين الحقوقية، 2001، ص 590.

ب – التعاون مع الوزير كونه عضو في مجلس الوزراء (التعاون مع مجلس الوزراء).

الوزير هو جزء من كلّ (مجلس الوزراء).

التعاون مع مجلس الوزراء ما بعد الطائف ينطلق من كون أن موقع رئيس الجمهورية هو حكم وليس حاكم وتتجلى صورة هذا التعاون فيما يلي:

1- تعديل الدستور: وفقاً للمادة 76 يُمكن إعادة النظر في الدستور بناءً على إقتراح رئيس الجمهورية وفي مسألة تعديل الدستور، في حال تقدم مجلس النواب بطلب إعادة النظر بالدستور وأصرّ مجلس النواب على مشروع التعديل الذي رفضته الحكومة فلرئيس الجمهورية إما إجابة المجلس على رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حلّه فيكون الرئيس الحكم بين مجلس الوزراء وبين مجلس النواب.

2- حل البرلمان:

حلّ مجلس النواب وفقاً للمادة 65 والذي أصبح بيد مجلس الوزراء ، لكن الحل لا يمكن أن يتم إلا بطلب من رئيس الجمهورية وفقاً لهذه المادة وضمن الشروط التي حددتها المادة 65.

- إذا إمتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الإجتماع طوال عقد عادي أو عقدين إستثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.
- أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرةً ثانية للأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الأولى. (مما يجعل الحكومة منزوعة الصلاحيات بشأن حلّ البرلمان لأنّ أسباب الحلّ نصاً شبه مستحيلة وهذا يقوّض من طبيعة النظام البرلماني).

3- إصدار مراسيم بوضع مشاريع قوانين مستعجلة موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة 58.

فكل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء فهذه المادة كانت موجودة ما قبل الطائف ولكن طرئ عليها تعديل يحدد منطلق المهلة بدقة لا إلتباس فيها بأن تم إضافة وإدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته

فيها علناً عندها رئيس الجمهورية بالتعاون مع مجلس الوزراء يصـــدر مرســـوماً يضـــع بمقتضـــاه مشروع القانون المعجّل موضع التنفيذ.

-المعاهدات الدولية:

وفقاً للمادة 52 من الدســتور يتولى رئيس الجمهورية المفاوضـــة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالإتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصـــبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصـــلحة البلاد. أما المعاهدات التي تنطوي على شـــروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فتحتاج الى موافقة مجلس النواب لجهة إبرامها وبالتالي هناك تعاون نصـــي ثلاثي بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء في إبرام المعاهدات تبدأ فيه المفاوضـــة من قبل رئيس الجمهورية بـالتوافق مع رئيس مجلس الوزراء ليتم الإبرام بموافقـة رئيس الجمهوريـة ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء بإستثناء تلك المذكورة في المادة 52 والمرتبطة بمالية الدولة أو المعاهدات التجارية أو التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فتلك تحتاج الى موافقة البرلمان.

-ثانياً التعاون ما بين موقع الوزير وموقع رئيس مجلس الوزراء.

-وفقاً للمادة 64 من الدســـتور إن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باســـمها ويعتبر مسؤولاًعن تنفيذ السياسات العامة التي يضعها مجلس الوزراء. فرئيس الحكومة هو رئيس كل الوزراء ولكن ليس رئيساً تسلسلياً عليهم بل رئيساً بالمعنى النظامي للكلمة.

كما أن رئيس الحكومة يتابع أعمال الإدارات والمؤســســـات العامة وينســـق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

وهو يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص (م 64 من الدستور)

إنطلاقاً من ذلك إن التعاون الذي يحصـــل بين موقع رئيس الحكومة وبين موقع الوزير هو تعاون تنسيقي توجيهي يتداخله أيضاً التنظيمي.

وهو شـبيه بالتعاون بين موقع رئيس الحكومة وموقع الوزير في فرنســا في ظل الجمهورية الخامسة حيث أن التواصـــل المعلوماتي على المســـتوى الحكومي يتم برعاية رئيس الحكومة وبالتنســـيق مع

الوزراء فيكون رئيس الحكومة إنطلاقاً من موقعه المنسّــق "harmonizateur" مع الوزراء[23]وهو يصدر التعميمات ذات الطابع التنظيمي.

ثالثاً: التعاون ما بين الوزراء.

وهذا التعاون تحدده القوانين والأنظمة المرعية الإجراء فهنالك مســائل كثيرة قد تكون متداخلة في إختصاص العديد من الوزراء وتفرض بالتالي تعاوناً أي مساهمة في عمل مشترك.

فمثلاً وزارة المالية ونظراً لوجودها على تماس مع أغلبية الوزارات إذ أنّ القرارات ذات الأثر المالي كثيرة فالتعاون يكون حتمياً في ذلك مع هذه الوزارة المحورية في الشؤون المالية.

مثلاً إذا طرحت مسألة سلامة الغذاء فهذه القضية تفرض تعاوناً ما بين وزارة الزراعة والصناعة البيئية والصحة العامة والأمثلة كثيرة على وجود تعاون وزاري يفرضه تداخل الصلاحيات خاصةً وأننا في عصر التشبيك الإتقان والحكومة.

المطلب الثالث: القيادة وصنع القرار

وفقاً للمادة 66 من الدستور يتولى الوزراء إدارة مصــالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به .

يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحمّلون إفرادياً تبعة افعالهم الشخصية.

هذه الصلاحيات والمسؤوليات لم يتم تعديلها بعد الطائف ولم يحصل أي تغيير بحرف واحد بل كانتا ضـــمن مادتين المادة 64 وامادة 66 وتم دمجهما بمادةٍ واحدة هي المادة 66 ولكن قبل الطائف هذا الصلاحيات نصاً وبحدها الأقصى كانت تمنح الوزير مساحات من الإستقلالية ومساحات ضيقة جداً كون أن السلطة التنفيذية كانت مناطة بموقع رئيس الجمهورية وحده وهو الذي يعين الوزراء ويقيلهم وفقاً للنص فهذه الصــلاحيات والحالة هذه لم تكن تمنح الوزير موقع القيادة وصـــنع القرار ولكن بعد الطائف وبسـبب انتقال السلطة التنفيذية نصــاً من موقع رئيس الجمهورية الى موقع مجلس الوزراء

[23]- Jean marie, AuBy, “Droit Public”, éditions économica, 1985, p259

والذي يشكل الوزير جزءاً غير منفصل عنه أصبح بالإمكان نصاً للوزير أن يكون في موقع القيادة وصنع القرار لدى ممارسة صلاحياته وفقاً للمادة 66 من الدستور.

كم أن نوع الحقيبة من شأنه أن يجعل هذه القيادة في مواقعٍ متقدمة جداً لا بل حتى مفصلية وخاصة إذا كان الوزير يتولى حقيبة سيادية (خارجية، مالية، داخلية أو دفاع) أو خدامتية أساسية (مثلاً صحة عامة، أشغال، إتصالات، طاقة) . فبعد الطائف أصبح هنالك تصنيف للحقائب الوزارية بحسب اهميتها من سيادية الى خدماتية أساسية وعادية ووزارات دولة دون حقيبة.

وهذا التصنيف الذي لم يكن موجوداً قبل الطائف أصبح أساسياً بعده للدلالة على عنصر القيادة وصنع القرار في موقع الوزير. فبالإضافة الى كونه الرئيس التسلسلي لإدارته يتولى الوزير صلاحيات تنظيمية ويستطيع ممارستها دون الحاجة لأي نص قانوني خاص وأن هذه الصلاحيات التنظيمية المشابهة للوضع في فرنسا[24] تمنح الوزير موقعاً مهماً في القيادة وصنع القرار.

كما أن بعض الوزراء ونظراً لوجود وزاراتهم على تماس مع باقي الوزارات يجعلهم في موقع أيضاً متقدم من القيادة وصنع القرار مثلاً وزير المالية والإقتصاد لديهم حق فيتوا بالنسبة لعديد من القرارات المالية والإقتصادية[25].

كم أنّ تطور الإدارة ودخول عصر الحكومة والمسؤولية المجتمعية وعصر الحكومات الإلكترونية من شأنه أن يُبرز القيادة والريادة في صنع القرار من قبل الوزير بناءً على خطط إستراتيجية وتكتيكية وتشغيلية برؤيا ورسالة تعزز هذه القيادة.

وفي إطار القيادة لا بدّ من التطرق إلى مسألة الإستقالة فقرار الإستقالة من الحكومة والتي يمكن أن يتقدم بها الوزير تشكل قراراً يرتبط بالقيادة تبعاً لأهمية إستمرارية الحكومة. وإستقالة وزير وفقاً للمادة 53 من الدستور لا تصبح نافذة إلا بقبولها من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمرسوم يوقعانه معاً.

ويجب أن تكون هذه الإستقالة خطية لا شفهية فالإستقالة الشفهية لا يعول عليها ولا ضرورة لنص صريح بذلك طالما أن مرسوم قبول الإستقالة يكون خطياً.

Jean, Gicquel, "Droit constitutionnel et institutions politiques", 16ed, Delta, 2000,p.563. -[24]
Jean, Gicquel, "Droit constitutionnel et institutions politiques", 16ed, Delta, 2000,p.598. -[25]

والإستقالة عمل شخصي فيتوجب على الوزير تقديمها شخصياً ولا يمكن رفض الإستقالة طالما يحق للوزير أن يستقيل ساعة ما يشاء[26] .

وفي حال خلو سدة الرئاسة فتناط صلاحيات الرئيس وكالةً بمجلس الوزراء (المادة 62 من الدستور) وبالتالي إذا تم تقديم الإستقالة فيكون قبول الإستقالة بمرسوم مشترك يوقعه مجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء.

ولكن يقتضي الإشارة إلى أمر مهم ودقيق أنه في حال إستقال عدد من الوزراء يوازي الثلث +1 أي أكثر من الثلث فتصبح الإستقالة نافذة بمجرد التلفظ بها ولا حاجة للصيغة الخطية ومرسوم قبول الإستقالة، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق الحالة المنصوص عنها في الفقرة ب من المادة 69 وهي حالة من الحالات التي تعتبر نافذة بمجرد حصولها ووقوعها أي لا تحتاج إلى أيٍّ من الشكليات كونها تؤدي إلى إعتبار الحكومة بأسرها مستقيلة.

إن موقع الوزير ما بعد الطائف أصبح وحدةً قيادية صانعة للقرار متعاونة وشريكة في السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: في الممارسة والتطبيق

إن النظام الدستوري اللبناني ما بعد الطائف ومن حيث الممارسة هو نظام برلماني ديمقراطي ولكن وبسبب تجذر الطائفية السياسية وإزديادها بدلاً من إلغائها، ممّا أدى إلى ضرب سمات هذا النظام، حتى أن الدكتور محمد مجذوب إعتبر أن النظام الدستوري في لبنان ما بعد الطائف يميل إلى البوليبارشية (Polyarchie) التي تعني وجود مراكز قوى متعددة ومتوازنة ففي هذا النظام لا نعثر على فرد ولا على مجتمع لأن الجماعات أي الطوائف وحدها هي التي تحرك وتغطي الساحة فيبقى الفرد خارج المسرح السياسي والإجتماعي ويغيب المجتمع الوطني المتلاحم لأن كل مذهب يعتبر نفسه مجتمعاً. فالتوازن الدقيق بين مختلف القوى المتباعدة يميل على إتباع أسلوب التفاهم المتقطع

[26]- وليد، عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني" ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 326 – 327.

الذي يتخلله أحياناً ميل إلى المناورة والخصـــومة الحادة وبالتالي هذا النظام لا يســـمح لأي جماعة أن تستولي بنفسها على السلطة.[27]

مع العلم أن النظام الدستوري في لبنان رسم صورة متكاملة لبناء الديمقراطي عندما أخذ بمبدأ العدد أساس بناء الديمقراطية و أتبع ذلك برسم خصوصيات ممارسته ولا يمكن الفصل بين القاعدة وتلك الخصوصيات حتى لو كانت الخصوصيات تلك تحدُّ من مفاعيل العدد التي تشكل فلسفة بناء المبدأ. ففي دســـتورنا إن عدد النواب مناصــــفة بين الطائفتين كثر عدد هذه الطائفة أو قل وفيه أن تتمثل الطوائف بصورةٍ عادلة في تشكيل الحكومات حتى لو كانت هذه الطائفة في جميع المنتمين إليها من المعارضة أو الموالاة[28].

إنطلاقاً من هذه الخصوصية التي تتميز بها الديمقراطية اللبنانية يُطرح السؤال التالي: هل أن موقع الوزير ما بعد الطائف من حيث الممارســة والتطبيق كان متوافقاً مع النصوص الدستورية وروحية الدستور؟

-المطلب الأول: الشراكة والميثاقية

-أولاً في تكوين الموقع الوزاري

-على صعيد الممارسة والتطبيق فإنّ تكوين الموقع أي تشكيل الحكومة يتم من خلال:

أ- تسمية رئيس الحكومة:

إنّ تسـمية رئيس الحكومة بعد الطائف على صـعيد الممارســة والتطبيق تتم من خلال تسـمية زعيم الأكثرية من الطائفة الســنية هذا ما كان يحصـــل غالباً مع وجود بعض الإســتثناءات والتي أدت إلى تسمية بعض رؤساء الحكومة من دون كونهم يمثلون الغالبية أمثال دولة الرئيس عمر كرامي، رشيد الصلح، سليم الحص، نجيب ميقاتي وتمام سلام.

[27]- محمد، المجذوب، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 316.

[28]- نبيه، بري، "الديمقراطية بين العدد والخصوصية"، الحياة النيابية، المجلد رقم 62، 2007، ص 6 – 5.

وأتت هذه التسميات نتيجة إما إعتذار الرئيس الحريري عام (1998) أو إبتعاده عن التواجد في البلاد (الرئيس سعد الحريري بين عام 2011 حتى عام 2017) أو بسبب الإنقسامات السياسية الحادة أو التسويات (مثل تسمية الرئيس سلام سنة 2014).

وجميع رؤســـاء الحكومة ما بعد الطائف كانوا دائماً يحصــــلون على غالبية تمثل أكثر من 65 نائباً ووصلت في الحكومة الأخيرة إلى 110 نواب التي شكّلها الرئيس سعد الحريري في 2019/1/31.

وفي مسألة تسمية رئيس الحكومة إن تفويض رئيس الجمهورية بالتسمية رغم حصوله هو أمر غير دستوري لأن صلاحية النائب في مسألة الإستشارات النيابية هي صلاحية دستورية لا يجوز تفويضها لأي سلطة أخرى بل هي محصورة ضمن المجلس النيابي، وإن حصلت في عهد الرئيس أميل لحود حينما فوّض بعض النواب رئيس الجمهورية تســـمية رئيس الحكومة، فهذا التفويض هو مخالف للدستور الذي لايُجيز لوكالة النائب المنبثقة عن الإنتخابات الشعبية تفويض أي صلاحية تختص به لأي سلطة أخرى ولو كانت هذه السلطة هي الأعلى دستورياً.

ب- <u>تشكيل الحكومة:</u>

من حيث الممارسة والتطبيق مسألة تشكيل الحكومة ما بعد الطائف إنقسمت ضمن مرحلتين:

<u>المرحلة الأولى:</u> ما قبل إتفاق الدوحة في هذه المرحلة كانت الحكومات لا تســـتغرق كثيراً من الوقت بتشكيلها بالرغم من أن الدستور أناط مسألة التشكيل برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إلا أن التشـكيل كان يتم بالإسـتناد إلى توافق داخلي ودولي وفي أدق التفاصـيل؛ وعرفاً ومنذ إقرار الطائف وتشـكيل أول حكومة أصـبح من الملزم إطلاع رئيس مجلس النواب على التشـكيلة قبل إعلانها حيث يجتمع الرؤساء الثلاث في قصر بعبدا وبعدها تُعلن التشكيلة من قبل أمين عام مجلس الوزراء فيُذيع -

- أولاً: مرسوم قبول إستقالة الحكومة

- ثانياً مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء

- ثالثاً مرسوم تشكيل الحكومة.

ومن بين الأعراف وليدة الممارسات أصبح هنالك عرفاً ملزماً بأن يكون لرئيس الجمهورية حصة في التشكيلة الحكومية هذا العرف نشأ منذ بداية الطائف وهو مستمر حتى الآن وهذه الحصة تتراوح بين

3 إلى 4 وزراء في الحكومة الثلاثينية التي يتم تشـــكيلها، وهذا العرف منذ الحكومة الأولى ما بعد الطائف مُتّبع، ولم يتم تشكيل حكومة لغاية يومنا هذا من دون مراعاة هذا العرف الدستوري، والهدف منه تمكين موقع رئاسة الجمهورية أن يكون حكماً لا طرفاً داخل مجلس الوزراء في حال الإنقسامات العامودية بين باقي الأفرقاء.

مرحلة ما بعد إتفاق الدوحة:

بعد إتفاق الدوحة والذي أعطى جرعة حياة لإتفاق الطائف كونه أوقف الإقتتال للداخلي للذي وصـــل إلى ذروته في الســابع من أيار 2008 على أثر الإنقسـمات العامودية ما بين 14 و 8 آذار هذا الإتفاق الذي كرّس الميثاقية ومنع بمضمونه أن يكون هنالك طائفة قائدة فكرّس مبدأ المساواة ما بين الطوائف أي كرس ما هو منصـــوص عنه في إتفاق الطائف وهو التمثيل الحقيقي العادل للطوائف ومن ذلك الحين أصــبحت مســألة تشـكيل الحكومات مســألة صــعبة وتتم بالإســتناد إلى موافقة مختلف القوى السـياسـية الكبرى في البرمان ووفقاً لعديد الكتل البرلمانية ومصـفوفة التوازنات الطائفية على مبدأ أن كل طائفة تسمي وزرائها فأصبح الموقع كأنه ملك للطائفة وليس ملكاً للوطن.

وكل ذلك أدى عملياً إلى إضـــعاف دور رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في مهمة التشــكيل كونها مهمة تمثل جميع الكتل النيابية والزعامات الطائفية وعلى وقع المدّ والجزر الذي تتحكم به التوازنات الدولية فتداخلت الشـــراكة بلعبة الأمم وبتوازنات القوى الدولية مما أضـــعف الســـيادة وأصبحت مسألة تشكيل الحكومة في لبنان حكومة الوحدة الوطنية من أصعب المهمات بحيث أن مدة تشـــكيل الحكومات منذ إتفاق الدوحة حتى الآن إســـتغرقت أكثر من ثلث مدتها وخير مثال حكومة الرئيس سلام التي إستغرق تشكيلها أحد عشر شهراً والحكومة الحالية التي إستغرق تشكيلها حوالي 9 أشهر لتبصر النور في 2019/1/31 بعد تجاذبات سياسية كثيرة.

إنّ مسألة الثلث الضامن وتخوف بعض القوى السياسية من إقصائها من السلطة التنفيذية أرخى أيضاً بأثقاله على عملية التأليف من ناحية العدد خاصة وأن من يحصل على الثلث الضامن يتحكم بالحكومة وحصلت محاولات وهي محاولات مشروعة ضمن سقف الدستور ولا يمكن الردّ بعدم مشروعيتها لإنتقاء النص وتتمثل هذه المحاولات بتكريس عرف إعطاء رئيس الجمهورية والفريق السياسي الذي

يُمثله الثلث الضـامن من عدد الوزراء في الحكومة. وهذا لا يمكن تفسيره بإسترداد مقنع لصـلاحيات رئيس الجمهورية .

فإذا كان إتفاق الطائف منع قيام طائفة قائدة لكنه لم يتدخل بتركيبة الموزاييك الحكومية إلا من حيث الجوهر المتمثل في المرحلة المؤقته بالتمثيل العادل للطوائف ولم يتدخل بنسب القوى السياسية التي تخضع للنظام البرلماني بخصوصياته اللبنانية . كم أنّ موقع رئيس الجمهورية كحكم لا تمنعه من أن يكون لديه فريق سياسي خاص به يؤيده مثله مثل رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب فضلاً عن أن حصول رئيس الجمهورية على الثلث الضامن يقوي فعالية دوره كحكم فيصبح حكماً فعلياً وليس حكم فخري ومن شأن ذلك أيضاً أن يمنحه نفس فعالية موقع رئيس الحكومة الذي وبحسب المادة 69 من الدستور يستطيع إنهاء الحكومة من خلال إستقالته المنفردة التي لها مفعول الثلث الضامن أو المعطل وبالتالي إن تفعيل موقع رئيس الجمهورية يؤدي إلى حصول توازن داخل السلطة التنفيذية وقيام ثنائية متوازنة تقوّي دعائم النظام البرلماني.

ومن بين الأسباب التي ساهمت في تأليف حكومات ما يُعرف بحكومة الوحدة الوطنية التنازع على الحقائب لا سيما الخدماتية بينما السيادية باتت شبه ثابتة وهنالك العديد من الحقائب الوزارية لم يحصل بشأنها مداورة مع أن روح الدستور تفرض المداورة في الحقائب وعدم تخصيص أي حقيبة لأي طائفة أو فريق سياسي معين فالمادة 95 فرضت المداورة بوظائف الفئة الأولى فكيف بالوزارات التي هي أهم من وظائف الفئة الأولى وأعلى موقعاً وبالتالي إذا كان للدستور فرض المداورة وعدم التخصيص في وظائف الفئة الأولى فبالتالي هذا المبدأ ينطبق على الوزارات إنطلاقاً من روحية الدستور وانسجام النصوص وتحقيق الإنصهار الوطني والمصلحة العامة.

ثانياً: سير عمل الموقع الوزاري

إن سير عمل مجلس الوزراء على صعيد الشراكة ومنذ البداية كان يتم بالتوافق فمعظم القرارات إتخذت بالتوافق وقلةٌ قلة تمّ التصويت عليها وهي نادرة. إذاً التوافق الذي كان أساسي في تشكيل الحكومة كان أيضاً الأساس في سير عملها.

ويمكن القول بأن سير عمل موقع الوزير على صعيد الشراكة ما بعد الطائف مرّ بمرحلتين:

الأولى: مرحلة الترويكا (عهد الرئيس إلياس الهراوي 1989 – 1998)

كان التوافق ما بين الرؤســـاء الثلاثة هو الذي يُمثل آلية عمل مجلس الوزراء فكل القرارات كانت تتخذها الترويكا (مصطلح روسي أي السيبة الثلاثية).

بالتنســـيق مع الناظم الإقليمي، ومجلس الوزراء بما فيهم الوزراء كانوا ينفذون ما يُتفق عليه من قبل الرؤســـاء الثلاث فكان موقع الوزير على صـــعيد الشـــراكة له طابع تنفيذي وليس تقريري وفي حال حصل خلاف بين الرؤساء الثلاث كان التعطيل سيد الموقف وكان يؤدي إلى إعتكاف رئيس الحكومة فيتعطل مجلس الوزراء فالترويكا بمنظار الدســـتور بدعة دســـتورية لأنها تؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات الدستورية وإختزالها بأشخاص رؤسائها الثلاث وتخالف مبدأ الفصل بين السلطات وتعطل الرقابة البرلمانية[29].

المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد الترويكا:

بعد وصـول الرئيس أميل لحود إلى سـدّة الرئاسـة سـنة 1998 ، وضـع حداً لنظام الترويكا من خلال تأليف أول حكومة مع الرئيس سـليم الحص وصـفت بأنّها حكومة تكنوقراط مطعّمة بسـياسـيين بهدف إعادة الدور إلى المؤســـســـات الدســـتورية، ولكن بعد الإنتخابات النيابية لعام 2000، عادت الترويكا لتطلّ من جديد حتى عام 2004، ودخول لبنان مرحلة إنقسام سياسي كبير.

وبعد جريمة إغتيال الرئيس رفيق الحريري ســـنة 2005 وإنتهاء دور الناظم الإقليمي ودخول البلاد في إنقســـام عامودي بين فريقي 14 و 8 آذار ذوي الإســـتراتيجيات المختلفة وإتخاذ الرؤســـاء الثلاث دور الطرف في النزاع وقع التعطيل الذي إمتد إلى جميع المؤسسات الدستورية ومرت البلاد بفترات أليمة وعنف تدريجي كاد أن يدخل لبنان في آتون الحرب الأهلية إلى أن تمّ إتفاق الدوحة برعاية دولية عربية لتعود المؤســـســـات إلى عملها ومنذ إتفاق الدوحة حتى الآن ، آلية عمل مجلس الوزراء تتم بالتوافق وإلا الفشل .

كما أن طول مدة تشكيل الحكومات أثرت أيضاً على عمل مجلس الوزراء بحيث ضمن فترة تصريف الأعمال لم ينعقد مجلس الوزراء إلا مرةً واحدة أثناء تولي الرئيس ميقاتي رئاسة الحكومة سنة 2013 لتعيين هيئة الإشراف على الإنتخابات . كما أن تصريف الأعمال أخذ مفهوم أوسع من المفهوم الضيق

[29]- حيدر، المولى، "التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة"، طبعة أولى، منشورات زين الحقوقية، 2011، ص 596

نصاً وذلك بسبب الضرورة التي فرضتها طول مدة تشكيل الحكومات، حكومات الوحدة الوطنية مع حصول تجاوزات كثيرة في هذه المسألة دون أن تكون محكومة بحالة الضرورة.

وما يُمكن تسجيله في مسألة الشراكة هو تحول الموقع ، موقع الوزير أكثر فأكثر إلى موقع طائفي يستمد قوته من الفريق السياسي الذي يُمثل الطائفة التي ينتمي إليها الوزير مع بقاء روحية الترويكا ولكن بطوائفها الثلاث، المارونية، السنية والشيعية المقررة لسير عمل الحكومة مع وجود فترات زمنية إستطاع فيها زعيم الدروز وليد جنبلاط أن يكون كفة القبان الراجحة .

فالقرارات الحكومية تتخذ خارج مجلس الوزراء ما بين مختلف رؤساء القوى السياسية والتنفيذية وليس من قبل مجلس الوزراء فعلياً. ومبدأ التوافق وبسبب تجذر الطائفية السياسية وضعف الرقابة البرلمانية من شأنه أن يُرسخ المحاصصة والزبائنية السياسة فتكون الغلبة لها وليس للبعد الوطني المؤسساتي لموقع الوزير.

ثالثاً: إنتهاء مهام الموقع الوزاري

على صعيد الممارسة والتطبيق إنتهاء مهام موقع الوزير غالباً ما يتم من خلال إستقالة رئيس الحكومة وفقاً للمادة 69 من الدستور وهذا ما حصل مع إستقالة حكومة الرئيس عمر كرامي سنة 1992 ثمّ إستقالة الرئيس رفيق الحريري عام 2003 وإستقالة الرئيس عمر كرامي سنة 2005. فإستقالة الرئيس ميقاتي سنة 2013 ، والإستقالة، لا شكل ملزم لها بل بمجرد النطق بها تعتبر قائمة ومرسوم قبول إستقالة الحكومة له مفعول إعلاني وليس إنشائي ولكن يفترض أن تحصل هذه الإستقالة ضمن حدود الوطن لأنها عمل سيادي بإمتياز لذلك إستقالة الرئيس سعد الحريري التي قدمها سنة 2017 من خارج البلاد لم يُعوّل عليها ولم تكن سيادية إضافة إلى أن رئيس الدولة إعتبر أن الرئيس الحريري كان محتجزاً فلم يكن حرّ الإرادة ولم يقبل إستقالته الغير دستورية ولدى عودة الرئيس الحريري إلى لبنان بعد وساطة فرنسية دولية وإلتفاف شعبي كبير صرح الرئيس الحريري لدى مقابلته رئيس الجمهورية بأنه عرض إستقالته على الرئيس ولم يُقدمها وبالتالي إستمر في تولي رئاسة الحكومة.

وهنالك أمر أساسي لا بد التطرق له ولم يتطرق له الدستور وهو غياب رئيس الحكومة أو في حال كف يده عن ممارسة صلاحياته وفقاً للمادة 72 من الدستور فمن يمارس صلاحياته؟

خاصةً وأنّ نائب رئيس مجلس الوزراء لا صلاحيات له.

الحل المنطقي والمتوافق مع روحية الدستور وأحكامه هو أن تناط صلاحياته بمجلس الوزراء كون أن مجلس الوزراء تناط به وكالة صلاحيات رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 62 من الدستورفي حال خلو سدة الرئاسة فإذا كان مجلس الوزراء يستطيع تولي صلاحيات أعلى موقع في البلاد فإنه يستطيع تولي صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، فمن يستطيع الأكثر يستطيع الأقل خاصةً وأن المسألة مرتبطة بالسلطة التنفيذية ولا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

ومسألة أخرى على صعيد الممارسة والتطبيق حصلت ولم يُعالجها الدستور وهي إستقالة وزراء طائفة من الطوائف الممثلة في مجلس الوزراء بكامل وزرائها وهذا ما حصل عندما إستقال وزراء الطائفة الشيعية من حكومة الرئيس السنيورة في 11-11 – 2006، فإستمرت الحكومة ولم يعين بدلاً منهم أحداً وأثارت جدلاً دستورياً بين من إعتبر أن الحكومة فاقدت الشرعية وبين من إعتبر الحكومة شرعية، فالمادة 95 فرضت التمثيل العادل للطوائف ضمن الحكومة وهذا شرط تكويني وإستمراري وبالتالي يمكن القول أن غياب طائفة من التشكيلة الحكومية وخاصة إحدي الطوائف الثلاث المارونية، السنية و الشيعية يُفقد الحكومة ميثاقيتها وفقاً للفقرة ي من الدستور التي تنصّ على أنّه لا شرعية لأي سلطةٍ تناقض ميثاق العيش المشترك، وتكون بالتالي السلطة المنبثقة عن هذه الحكومة مناقضة لميثاق العيش المشترك ومن المفضل في هكذا حالات في ظل غياب النص الدستوري الذي يوجب إستقالة الحكومة أن يتقدم رئيس مجلس الوزراء بإستقالته كونه رئيساً لكل الحكومة ومسؤول عن تنفيذ سياستها وضابطاً لإيقاع عملها.

ولا بدّ من تسليط الضوء على مسألة إستبدال الحقائب كونها قد تشكل وسيلة لإقصاء أحد الوزراء أو التغيير في مهام هذا الموقع من مهام أساسي إلى مهام ثانوي وهذه المسألة حصلت عندما تمّ إستبدال حقيبة الوزير إفرام والذي كان يشغل منصب وزير الطاقة بوزارة دون حقيبة أي وزارة دولة، بتاريخ 1993/8/11، ومن ثم دفعه للإستقالة.

كما تمّ إستبدال حقيبة وزير الداخلية بشارة مرهج بتاريخ 1994/9/2، ليُعطى وزارة بدون حقيبة ومن ثم دفعه نحو الإستقالة وإستبدال الحقيبة حصل بمرسوم وقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. فهل هو مرسوم إقصاء أم لا وما هي طبيعته القانونية؟

يعتبر القاضي يوسف سعدالله الخوري أنّ أي تبديل قسري يصدر دون موافقة الوزير المختص هو بمثابة إقالة ويستوجب بالتالي موافقة ثلثي مجلس الوزراء.[30]

بينما إعتبر مجلس شورى الدولة أن عملية إستبدال الحقائب هي عمل حكومي لا يقبل الطعن وهو صادر عن سلطة دستورية مختصّة.[31]

يمكن القول أن إستبدال الحقائب مهما كان شكله لا يُمكن أن يشكل إقالة لأن الوزير يبقى وزيراً وله حق التصويت في مجلس الوزراء مثله مثل أي وزير آخر وبنفس الفعالية والتأثير كل ما يتغيير هو نوع الحقيبة ونوع الوزارة وفي هذه المسألة يقتضي التمييز بين عدة أوضاع فإذا كان التبديل قد تمّ

[30]- محمد، المجذوب، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، طبعة خامسة، منشورات الحلبي، 2018، ص 510.
[31]- حيدر، المولى، "التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى ، 2011، ص 644.

بين حقيبة موازية في الأهمية للحقيبة المســتبدلة كأن يتم إســتبدال حقيبة ســيادية بأخرى ســيادية أو خدماتية أساسية فإن ذلك يبقى من إختصاص الرئيسين ولا يُشكل حتى عقوبة مقنعة للوزير بل مجرد لمســة في التشــكيلة الحكومية من قبل من أناط بهما الدســتور تشــكيل الحكومة.والمرســوم هو عمل حكومي بإمتياز.

أما إذا تناول الإستبدال حقيبة سيادية أو خدماتية أساسية بوزارة دولة أي وزارة دون حقيبة فإن ذلك يشكل عقوبة مقنعة ويعتبر عمل إداري وليس عملاً حكومياً وهو صادر عن سلطة غير مختصة لأن الإختصاص في محاسبة الوزراء هو لمجلس الوزراء مجتمعاً من خلال الإقالة أو لمجلس النواب من خلال نزع الثقة، فســلطة محاســبة الوزراء هي التي تقدر إذا كان الوزير يســتحق المحاســبة أم لا ومجلس الوزراء مجتمعاً هو الذي يُقدر إذا كان الوزير يســتوجب الإقالة أم التغيير الجوهري في الحقيبة نتيجة لسوء آدائه فمن يستطيع الإقالة يستطيع تغيير الحقيبة من حقيبة أساسية إلى وزارة دون حقيبة كعقوبة لســوء الأداء دون أن تصــل إلى درجة ومرتبة الإقالة ونكون في هذه الحالة أمام عمل حكومي لا يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

والتعديل الوزاري لا يحتاج إلى ثقة برلمانية جديدة، كون ان الثقة مُنحت للحكومة مجتمعةً، وإنّ أي تعديل في هذه الحكومة يبقى ضــمن نفس الحكومة، كما أنّ تعديل البيان الوزاري للحكومة يُعتبر تعديلاً في سياساتها العامة التي هي من صلب صلاحياتها، ولا يحتاج إلى ثقة برلمانية جديدة.

المطلب الثاني: أوجه التعاون ضمن السلطة التنفيذية

بعد الطائف ولإنتقال السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً أصبح التعاون تعاوناً فعلياً مع موقع الوزير ولم يعد يقتصر على المساعدة المادية أو الشكليات.

فكيف تُرجم هذا التعاون على صعيد الممارسة والتطبيق؟

أولاً: مع موقع رئاسة الجمهورية

التوقيع الإضــافي أصــبح عملياً ســلطة بيد الوزير ولم يعد يقتصــر على الشــكليات والتوقيع الإضــافي تحكمه قواعد الإختصــاص. فالمســألة تحددها القوانين والأنظمة وغالبية المراســيم لا بد من أن يوقع عليها وزير المالية لأنها بغالبيتها ذات أثر مالي.

ولقد أثيرت ســنة 2017 مســألة توقيع وزير المالية على مرســوم ترقية الضــباط هذا المرســوم الذي صــــدر بدون أن يُحال على وزير المالية مع العلم أن الترقية هي تقديم التدرج وتكون بالتالي ذات أثر مالي وفقاً لمبدأ مداورة الأصول.

كما برزت مسألة تعاون رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في صياغة السياسات العامة فهل المسألة محصورة فقط بمجلس الوزراء؟

إذا طبقنا حرفياً المادة 65 تكون الإجابة بنعم ولكن الدستور هو عبارة عن منظومة قانونية مترابطة ولها روحية خاصة.

ولقد أثيرت هذه المسألة عند طرح قضية اللاجئين السوريين عام 2018، حينها صرح رئيس الجمهورية بأنه هو من يحدد مصلحة الدولة فإعتبر البعض أن مصلحة الدولة يحددها مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية لأن مجلس الوزراء وفقاً للمادة 65 هو من يضع السياسات العامة ورأي الرئيس السابق حسين الحسيني أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يحدد بمفرده ما ينطبق أو لا ينطبق مع قاعدة المصلحة العليا للبلاد.

وهذا من إختصاص المجلس الأعلى للدفاع الذي يرأسه رئيس الجمهورية ويضم نائبه رئيس مجلس الوزراء ووزراء الخارجية والإقتصاد والمال والدفاع والداخلية وهي مؤسسة موازية لمجلس الوزراء تصدر التوصيات وتحال على مجلس الوزراء الذي يقرر وضعها موضع التنفيذ وبالتالي لا يقتصر دور مجلس الأعلى للدفاع على الشقين العسكري والأمني بل يطال كل ما يتعلق بسياسات الدولة لأن هيئته تضم وزراء إختصاصيين وليس لرئيس الجمهورية الذي لا يملك حق التصويت.

فمنذ أن أضحى مجلس الوزراء مؤسسة دستورية بصراحة المادة 65 من الدستور بات أشبه بقيادةٍ جماعيةٍ للبلاد أعضاؤه فاعلون مؤثرون وأصحاب قرار مجتمعون لا يكتفون فقط بالتصويت بل أيضاً برسم السياسات العامة للبلاد.

وإن رئيس الجمهورية ليس رئيساً لمجلس الوزراء ولا حتماً عضواً فيه وليس طرفاً في مجلس الوزراء وهو يمتلك صلاحيات لا يُقاسمه فيها أحد، كتوقيعه القوانين وحقّه الحصري بالتفاوض مع الدول وإعادة النظر بالقوانين وقرارات مجلس الوزراء، تعليق أعمال المجلس النيابي لشهر وتعديل الدستور إلى ما هنالك.[32]

صحيح أنّ مجلس الوزراء يرسم السياسة العامة للدولة ولكن عندما يتعلق الأمر بالمصالح العليا للدولة، إنّ رئيس الجمهورية وإنطلاقاً من قسمه على الدستور وواجبه الدستوري المحدد في المادة

[32]- حسين، الحسيني، "المصالح العليا للدولة" ، جريدة الأخبار، العدد رقم 3697، 2019/2/26، الصفحة الأولى.

50 بالحفاظ على إستقلال الوطن وسلامة أراضيه والمقصود بالسلامة ليس فقط السلامة الأمنية بل الإجتماعية والإقتصادية لأننا في زمن المعايير الدولية لشبكات الأمن الإقتصادي والإجتماعي والواجب يقابله سلطة وبالتالي على مجلس الوزراء في رسم السياسات العامة للدولة وخاصة فيما خص المصالح العليا للدولة أن يحتكم لرؤيا الرئيس لأن رئيس الجمهورية ليس حكماً شكلياً أو فخرياً بل هو:

أ- حكماً فعلياً لكل اللبنانيين

ب- قائداً ملهماً وليس سلطوياً فالدستور لم ينزع منه الدور القيادي بل إعتبره القائد الأعلى للقوات المسلحة ولو أخضعها لسلطة مجلس الوزراء ولكن يبقى الرئيس هو القائد الملهم فرئيس الجمهورية هو جزء من السلطة التنفيذية وليس منفصلاً عنها له إستقلاليته وعليه مسؤولية وطنية شاملة ترتبط بحماية السيادة الوطنية التي تتجسد فيها كل السلطات لأنها الحق الحصري بممارسة السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية ضمن إقليم الدولة.

فرسم السياسات العامة للدولة وخاصةً تلك المتعلقة بالمصالح العليا لها هو عبارة عن تعاون ثلاثي بين موقع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للدفاع.

فرئيس الجمهورية يضع الرؤيا وهذه الرؤيا تترجم من خلال خطط يصوغها مجلس الوزراء بناءً على توصيات المجلس الأعلى للدفاع المطعمة بأراء الإختصاصيين وأجهزة الدولة التي يُشرف عليها مجلس الوزراء. (وفقاً للمادة 65 من الدستور)

ثانياً: التعاون ضمن مجلس الوزراء

ينطلق هذا التعاون من خلال موقع رئيس مجلس الوزراء الذي وبحسب المادة 64 من الدستور هو من ينسق بين الوزراء ويتابع عملهم وحسن سير العمل في الدولة ويعطي التوجيهات لضمان حسن سير العمل، هذه التوجيهات التي تتجسد أيضاً بالتعاميم ويعقد أيضاً جلسات عمل بحضور الوزير

المختص. إن الإنقسـام الحاد وخاصـةً ما بعد سـنة 2005 أدى إلى تعطيل هذا الدور المحوري لرئيس مجلس الوزراء الذي يُعتبر ضابط الإيقاع الحكومي[33] " Animateur " (مايسترو).

أضف إلى أن هذا الإنقسام الحاد سياسياً بين الفرقاء في الحكومة وبسبب عدم وجود تجانس بينهم كون أن حكومات الوحدة الوطنية تضم المعارضـة والموالاة أدى أيضـاً إلى تعطيل التعاون ما بين الوزراء فلا تنسـيق ولا تخطيط حقيقي وإن حصـل إقتصـر على التخطيط التكتيكي والتشـغيلي وندرة التخطيط الإسـتراتيجي والخطط الإنمائية الشـاملة وإن حصـلت فبلمسـاتٍ أجنبية (خطة ماكينزي). وضـعف التعاون ينعكس سـلباً على تنظيم وتسـيير المرافق العامة لذا لا بد من أن يكون هنالك تعاوناً حقيقياً سقفه القانون والدستور وتقنياته التواصل والتنسيق والإتصال والتخطيط.

المطلب الثالث: القيادة وصنع القرار الوزاري

إنّ موقع الوزير ما بعد الطائف وبالرغم من المساحات النصيّة التي تسمح له بالقيادة وصنع القرار؛ فإنّ الولاء انتقل من الولاء لموقع رئيس الجمهورية إلى الولاء للفريق السياسي الذي يُمثل الطائفة السياسية التي ينتمي إليها الوزير.

من حيث الممارسة والتطبيق فالمُشاهد أنّ القرارات تتخذ خارج مجلس الوزراء وتنفذ فيه وقد شوهد العديد من الوزراء أثناء جلسات مجلس الوزراء عند اتخاذ القرارات يخرجون من الجلسة لإجراء اتصالات مع المسؤول في الفريق السياسي الذين ينتمون إليه لأخذ التوجيهات.

الوزير ما بعد الطائف بالرغم من أنه يمثل مركز ثقل سياسي واجتماعي[34]. إلاّ أنّ الممارسة أثبتت أنه أقرب إلى وكيل يعمل باسم طائفته ولمصلحتها ووفقاً لتوجيهات الفريق السياسي الذي ينتمي إليه ومن يخرج عن حدود ذلك يتم إقصاؤه من قبل فريقه السياسي الذي يُعين ويُقيل ويُحاسب كم أنّ الممارسة

[33] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p598.

[34] حيدر، المولى، «التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، دراسة مقارنة»، ط. أولى، منشورات زين، 2011، ص4، 5.

وبصورةٍ عامّة أثبتت أنّ الدور القيادي الذي يقوم به الوزير بالإنابة دور تميل بوصلته إلى الزبائنية السياسية بإطارٍ شخصاني ذي عصبٍ طائفي وتقنيات الكيدية السياسة والانتقائية بدلاً من أن تكون البوصلة هي المصلحة العامة والإطار، إطار مؤسساتي والتقنيات هي المعايير الموضوعية التي تعتمد على المقاييس ومؤشرات قياس الأداء. وأسباب ذلك تكمن:

أولاً: ترسيخ الطائفية السياسية بدلاً من إلغائها وتحويلها إلى ثوابت بدلاً من أن تكون مرحلة مؤقتة تُشكل جسر عبور إلى دولة المواطنة.

ثانياً: تفوق المساواة ما بين الطوائف على المساواة ما بين المواطنين وغياب ثقافة المواطنة والاحتماء خلف المحميات الطائفية.

ثالثاً: غياب الأحزاب العابرة للطوائف؛ فغالبية الأحزاب اللبنانية الحاكمة هي أحزاب طائفية وذات دمغة عائلية.

رابعاً: رغبة عامة بعدم تطبيق الدستور نصاً وروحاً بل تطبيقه وفقاً لمصالح ضيقة بصورةٍ انتقائية وجزئية.

خامساً: قوانين انتخاب بدلاً من أن تتجه إلى إلغاء الطائفية السياسية تتجه إلى ترسيخها فقانون الانتخاب الحالي والذي اعتمد النسبية وبالرغم من أنه أصلح العدالة التمثيلية ومنع لعبة المحادل إلاّ أنّه رسخ الطائفية وأحيا القانون الأرثودوكسي بسبب الصوت التفضيلي الوحيد للناخب منما يجعل الناخب منحازاً لمرشح طائفته[35].

وعلى صعيد الممارسة والتطبيق نشأ نموذج الوزير التوافقي أو الوزير الملك ، وذلك بعد اتفاق الدوحة وسبب ذلك يعود إلى الانقسامات العامودية بين الفرقاء السياسيين والخوف من أي فريق أن يتحكم بمصير الحكومة من خلال حصوله على ما يُسمّى بالثلث الضامن أو المعطّل.

مصطلح «الوزير التوافقي» والذي يكون محل توافق بين الفرقاء السياسيين نتيجة للتوازنات، يُمكّن هذا اللقب صاحبه من لعب دور القيادة وصنع القرار إن لجهة التصويت أو استمرارية الحكومة بسبب الخلافات السياسية بين كبرى الكتل السياسية فتنشأ هذه القيادة بسبب تلك الانقسامات وليس انطلاقاً

[35] حسين، عبيد: «محاضرات في القوانين الانتخابية»، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، دراسات عليا، قانون عام بحثي، 2018.

من موقعه الدستوري أو مهاراته الشخصية ويُشكل هذا الوزير موقع تحكم مفصلي في ما يُسمّى بموزاييك السلطة التنفيذية الغير متجانسة والغير متضامنة فعلاً.

وخير مثال على نموذج الوزير التوافقي أو الوزير الملك، الوزير عدنان السيد حسين في الحكومة التي شكّلها الرئيس ميشال سليمان والرئيس سعد الحريري عام 2009 ، فكان هذا الوزير توافقياً ما بين قوى 8 آذار والرئيس ميشال سليمان ، ومثال آخر الوزير مروان شربل، وزير الداخلية السابق في حكومة الرئيس ميقاتي والرئيس سليمان عام 2011، والذي كان توافقياً بين التيار الوطني الحرّ و الرئيس ميشال سليمان.

وهنالك مسألة طُرحت على صعيد الممارسة والتطبيق وهي الاستقالة على بياض ومدى دستوريتها فالاستقالة هي قرار قيادي بامتياز لما له من تأثير على استمرارية الحكومة واتخاذ القرارات ضمن مجلس الوزراء؛ فعند تأليف الحكومة الأخيرة في 31 كانون الثاني عام 2019 وضع بعض الوزراء المعينين استقالتهم على بياض بعهدة رئيس حزبهم وذلك لتقييم أدائهم ومحاسبتهم في حال الفشل.

فما هي دستورية هذه الاستقالة؟

إنّ مسألة الاستقالة على بياض ظهرت في فرنسا في عهد الرئيس ديغول في كنف الجمهورية الخامسة التي حولت النظام الدستوري الفرنسي من نظام برلماني إلى نظام شبه رئاسي وبالرغم من أن الرئيس ديغول كان من أقوى الرؤساء في فرنسا وكان صاحب شعار: فرنسا أنا، «La France c'est moi» فإنّه لم يضع موضع التنفيذ أي استقالة قدمت له مسبقاً وحينما سُئل الرئيس الفرنسي السابق فاليري جيسكار ديستان في مقابلةٍ صحافية[36] عن الاستقالة على بياض حينما كان وزيراً سابقاً قال: أنّ الاستقالة المسبقة كانت ممارسة «Pratique» وليس عرف «Coutûme» والممارسة بعكس العرف لا قيمة دستورية لها بل أكد أكثر من ذلك وقال قبل أن يُصبح رئيساً للجمهورية أنه حينما كان وزيراً في حكومة الرئيس جورج بومبيدو قدم استقالته على بياض للرئيس بومبيدو فأعادها له بعد يومين رافضاً استلامها حتى أنّ الاستقالة المسبقة للوزير أي الاستقالة على بياض لا قيمة دستورية لها؛ لأنها تعتبر تفويض لصلاحيات دستورية مناطة حصراً بالوزير نفسه ولا يجوز تفويضها لأحد ولو لموقع أعلى كما أن محاسبة الوزراء محصورة بالمجلس النيابي من خلال نزع الثقة ومن قبل مجلس الوزراء من خلال الإقالة.

وهكذا فإنّ موقع الوزير ما بعد الطائف على صعيد الممارسة تقولب في قالبٍ طائفي يزيد انغلاقاً يوم بعد يوم بدل من أن ينزع عنه رداء الطائفية السياسية.

فكان النص الدستوري وروحه في مكان والتطبيق في مكانٍ آخر.

[36] Jean-Michel, Blanquer,”, «Les 40 ans de la cinquième République», Revue du droit public numéro spécial, 1998, p.1275.

الباب الثاني:

مسؤولية الوزير وتقييم أدائه

الفصل الأول

المسؤولية

إنّ كلمة وزير مشتقة من "وزر" أي مسؤولية. فكل سلطة تقابلها مسؤولية وهذا مبدأ عام.

- ما هي طبيعة هذه المسؤوليات؟
- هل هي عادية أم إستثنائية؟
- سياسية جزائية مدنية أم إدارية؟
- تضامنية أم فردية؟ ما هي حدودها؟
- هل هي مفعلّة؟ أم معطّلة؟
- ما هو جدواها؟

المبحث الأول: المسؤولية السياسية

إن موقع الوزير في مختلف الأنظمة الدستورية في العالم التي تتبع النظام البرلماني، موقع الوزير فيها هو موقع سياسي بإمتياز وبالتالي فإن المسؤولية الأساسية للوزير هي مسؤولية سياسية فالمسؤولية السياسية هي أمّ المسؤوليات الوزارية

تعريفها:

المسؤولية السياسية هي إلتزام كل من يمارس سلطةً سياسية بأفعاله الإيجابية والسلبية (أي الإمتناع) أمام الشعب مصدر السلطات الذي يمثله والذي أعطاه الثقة من خلال البرلمان في النظام البرلماني ومن خلال تحمل النتائج الالقانونية والأدائية المترتبة عن هذه الأفعال.

جوهر النظام البرلماني الديمقراطي الذي يمتاز به النظام الدستوري في لبنان يتمثل بالصلاحية الرقابية أو السياسية للبرلمان[1] على أعمال الحكومة.

المطلب الأول: أنواعها

وفقاً للدستور اللبناني المادة 66 ميزت بين نوعين من المسؤولية:

- مسؤولية تضامنية ويتحملها الوزراء تجاه مجلس النواب مجتمعين.
- ومسؤولية فردية يتحملها الوزير منفرداً وتكون ناشئة عن أعماله الشخصية.

فالمادة 66 نصت على ان يتحمل الوزراء إجمالياً إتجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية (مع العلم أنه عند وضع الدستور كانت المسؤولية فقط فردية ولكن في أول تعديل حصل سنة 1927 أصبحت تضامينه وفردية فالمادة 66 قديمة نصت على أن يتحمل الوزراء إفرادياً تبعة أفعالهم تجاه المجلس وبعد بيان خطة الحكومة وتُعرض على المجلسين بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه).

[1] - زهير، شكر، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، دار بلال للنشر، ص 542

أولاً: المسؤولية التضامنية.

فالمالدة 66 جعلت الوزراء مسؤولون وبصورة تضامنية عن سياسة الحكومة العامة التي يضعها مجلس الوزراء وفقاً للمادة 65 معطوفة على المادة 17 من الدستور هو السلطة التي تناط به السلطة الإجرائية وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة مع العلم أن السلطة التنفيذية ما قبل الطائف كانت مناطة برئيس الجمهورية م 17 معطوفة على المادة 53 قديمة وبالرغم من ذلك كانت المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية على عاتق مجلس الوزراء متضامناً بشأن السياسات العامة للحكومة والوزراء متحملين فردياً تبعة أفعالهم الشخصية وذلك طبعاً وفقاً لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.[2]

ورئيس الحكومة وفقاً للمادة 64 هو أيضاً مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء فهذا النص لم يكن موجوداً قبل الطائف حيث لم تكن رئاسة مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بنصٍ دستوري. ورئيس مجلس الوزراء لا يتحمل بالمبدأ مسؤولية حسابية التي يتحملها الوزراء[3]. فرئيس الحكومة يدير الحكومة ويسعى إلى تحقيق الديناميكية السياسية والتضامنية بين الأعضاء[4]. وهذا الدور قد نصت عليه المادة 64 من الدستور اللبناني بحيث أن رئيس الحكومة يتابع عمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة ويُعطي التوجيهات لضمان حسن سير العمل فيها كما ينسق بين الوزراء.

فالمسؤولية التضامنية للوزراء عن السياسة العامة للحكومة ممكن في لبنان أن تنشأ عن العديد من الملفات المتعلقة بالسياسات العامة المالية (موازنة، عجز مالي، فساد مالي)، البيئة (النفايات والتلوث)، زراعية صناعية (كساد الإنتاج الوطني وإغراق الأسواق المحلية بالمنتجات الأجنبية)، صحية (عدم وجود طبابة للجميع)، تعليمية (تسرب تعليمي، المناهج التربوية الوطنية)، إدارية (توظيف عشوائي) كهربائية (خطة الكهرباء) أشغال عامة وبنى تحتية وإتصالات وغيرها...

---

[2] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p537

[3] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p574.

[4] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p598. F

ففي لبنان بلغ الدين العام لسنة 2019، حوالي 90 مليار دولار أميركي تقريباً وهذا كله يُنشأ المسؤولية التضامنية للحكومة هذه المسؤولية المعبر عنها بالتضامن الوزاري.

بحيث يتحملها جميع الوزراء أمام البرلمان المنتخب من الشعب وبحيث يتوجب على الأقلية أن تنضم الى رأي الأكثرية في حال إنتهاء المناقشة في مجلس الوزراء بعد التصويت وكما يقول الفقيه الدستوري جورج فوديل : "**لا يوجد معارضة في وسط الحكومة ولا يستعيد المخالفون من الوزراء حرية تصرفاتهم إلا عند إستقالتهم من الحكومة**". إذن لا يوجد في النظام البرلماني معارضة في وسط الحكومة لأنها تشكل خرقاً لمبدأ وحدة الوزارة والتضامن الوزاري فالحكومة البرلمانية تتميز بأمرين الوحدة أو التجانس بين الوزراء والتضامن تبعاً لذلك والقرارات التي يتخذها مجلس الوزراء يتحمل تبعتها الوزراء متضامنين ولو لم يحضر المجلس أو إمتنع عن التصويت أو حتى عارضه.[5]

وفي لبنان وبالرغم من تأليف حكومات وحدة وطنية بعد الطائف تحتوي على غالبية القوى السياسية تحت سقفٍ واحد فإن الجميع يمكن القول في إطار المسؤولية التضامنية في مركب واحد حيث لا معارضة داخل مجلس الوزراء، فالمعارضة والموالاة هي في مجلس النواب في النظام البرلماني.

<u>ثانياً: المسؤولية الفردية.</u>

كما نصت المادة 66 بأن يتحمل كل وزير تبعة أفعاله الشخصية وهذا مكمل ومتمم للمادة 66 فقرة 2 – التي تنص على أن يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمورالعائدة إلى إدارته وبما خص به. فطبيعي أن تكون المسؤولية الفردية وفي إطار الفقرة 2 من المادة 66 أي ضمن إدارته وضمن إختصاصه.

وفي لبنان هنالك العديد من الملفات التي ترتبط بالمسؤولية الفردية لا سيما أنّ بعض الوزراء إمتنعوا ودون وجه حق حتى عن تطبيق القانون ضمن وزاراتهم فبعض الوزراء قد درجوا مثلاً على تأكيد قراراتهم المخالفة للقانون والتي كانت تجابه بإعتراض إداراتهم بشخص مديرها العام مثلاً، بعبارة

---

[5] - حيدر، المولى، "التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة"، طبعة أولى، منشورات زين الحقوقية، 2011، ص 573.

"ينفذ على مسؤوليتي"[6]. وحتى البعض منهم إمتنع عن التوقيع على مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء والبعض إمتنع حتى عن تنفيذ بعض المراسيم ودون أي مبرر[7].

والملفات في شأن المسؤولية الفردية للوزراء هي كثيرة من أمور خدماتية (كهرباء، أشغال عامة، تربية، صحة عامة) إستثمارية (زراعة، صناعة) وبيئية وإدارية وغيرها. فالوزير في إطار صلاحياته ضمن إدارته ممكن أن يكون رأس الهرم وهذا دوره الطبيعي والقانوني وممكن أن يكون فرعونه إذا أراد مخالفة القوانين والأنظمة وإعتمد الكيدية والإنتقائية والشخصنة.

ثالثاً: نتيجة المسؤولية السياسية

المبدأ أن الحكومة لا تستطيع أن تحكم إلا بثقة المجلس النيابي[8].

وبالتالي في حال تحققت المسؤولية السياسية، لمجلس النواب وفقاً للمادة 69 أن ينزع الثقة عن الحكومة بمجملها بمبادرة منه أو بناءً على طرح الثقة من قبل الحكومة بنفسها وهذه الفرضية طبعاً تُعنى بالمسؤولية السياسية التضامنية التي تطال الحكومة.

أمّا إذا كانت المسؤولية فردية فأيضاً يمكن طرح الثقة بالوزير المختص نفسه أو بالوزراء المختصين نفسهم وفي هذه الحالة وفقاً للمادة 68 على الوزير المنزوعة منه الثقة أن يستقيل.

ووفقاً للمادة 37 حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية والإستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه إلا بعد إنقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه هيئة مكتب المجلس وإبلاغ الوزراء المقصودين منه بذلك ويتم طرح الثقة بالمناداة على أسماء النواب ويكون الجواب إمّا ثقة أو لا ثقة ولا تحسب الأصوات الممتنعة من مجموع الأكثرية والتي تكون أكثرية عادية لا موصوفية.

لم يتم في لبنان نزع الثقة من قبل البرلمان عن أي حكومة أو وزير، ولكن حصل ما وُصف بالإقالة المقنعة لبعض الوزراء بمرسوم وقّعه رئيسي الجمهورية والحكومة وبغطاءٍ وزاري طبعاً، ومن بينها إستبدال حقيبة وزير الطاقة السابق الوزير فرام بتاريخ 1993/8/11، بوزارة دولة ودفعه بالتالي نحو الإستقالة. وتكرّر الأمر مع وزير الداخلية الأسبق بشارة مرهج بتاريخ 1994/9/2، حيث إستُبدلت حقيبته بحقيبة دولة، أي أصبح دون حقيبة، فدُفع إلى الإستقالة أيضاً بعدها.

---

[6] - خليل، الهندي – أنطوان، الناشف، "الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2000، ص 657.

[7] - مرسوم رقم 2899، الخاص بتعيين طلاب معهد الإدارة الوطني في وظائف الفئة الثالثة، 2018/5/3.

[8] -André, Hauriou, “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, éditions, Monchrestien, Paris, 1980, p244.

كما دُفع الوزير شربل نحاس إلى الإستقالة بتاريخ 2012/12/21، نتيجة لرفضه تنفيذ قرار مجلس الوزراء المتعلّق بالحد الأدنى للأجور لوقوفه إلى جانب مصلحة العمال في القطاع الخاص (أرشيف جريدة النهار، الأعداد الصادرة بتاريخ 1993/9/12 – 1994/9/3 – 2012/12/22).

وفي إطار المسؤولية السياسية في لبنان تُطرح إشكاليتين مهمتين:

الأولى: بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال.

الثانية: في حال حصول فراغ في سدة الرئاسة.

الأولى: ففي ظلِّ حكومة تصريف الأعمال سواء كانت هذه الحكومة مستقيلة وفقاً للمادة 69 من الدستور لأسباب حكمية (وفاة رئيسها، بدء ولاية المجلس النيابي الجديد، بدء ولاية رئيس الجمهورية الجديد) أو لأسباب إرادية إستقالة رئيسها أو إستقالة أكثر من ثلث عدد أعضائها كما حصل سنة 2011 أو لأسباب رقابية نزع الثقة عنها من قبل مجلس النواب فهذه الحكومة كما حالتها قبل نيلها الثقة تُمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال وفقاً للمادة 64 وتكون فاقدة للثقة وبالتالي فإن نتيجة المسؤولية السياسية لجهة نزع الثقة عنها تكون مستحيلة وإذا لم يضع المشرع في الحسبان أن تكون هذه الحالة طويلة فهنالك حكومات وخاصة بعد إتفاق الدوحة لسنة 2008 بقيت ما يُناهز 11 شهراً في حالة تصريف للأعمال والحكومة الأخيرة ما قبل إنتخابات عام 2018 إستمرت ما يقارب 10 أشهر في حال تصريف الأعمال أي أن الفترة الممتدة ما بين 2008 لغاية 2019 وتحديداً 31 كانون الثاني تاريخ تشكيل الحكومة الحالية كنا أمام فترة تقريباً تناهز الثلاث سنوات ونيف من تصريف الأعمال وفي هذه الحالة التي تستمر فيها الحكومة بممارسة صلاحياتها ولو بالمعنى الضيق والذي قد يتسع بسبب الضرورة، تكون الحكومة مجتمعةً ووزرائها منفردين بمعزلٍ عن أي محاسبة سياسية كانت لإستحالتها وهذه مشكلة كبيرة تتعلق بتطبيق الدستور لا بروحيته فالمشترع لم يكن يتوقع فتراة طويلة لتشكيل الحكومات وأمام عدم وجود مهلة محددة لتشكيل الحكومة فحكومات تصريف الأعمال وزراءً متضامنين ووزراء بمفردهم هم في ظل فترة تصريف الأعمال بمعزلٍ عن أي مسؤولية سياسية تؤدي إلى محاسبتهم سياسياً لتعذر نزع الثقة عن الحكومة وعن الوزراء في هذه الحالة.

هذه إشكالية خطيرة على صعيد المراقبة البرلمانية السياسية التي تشكل جوهر النظام البرلماني لذا لا بدّ من وضـــع مهلةٍ معقولة أمام تأليف الحكومات لا تتعدى الشــهر من تاريخ تســمية الرئيس العتيد المكلف لتشكيل الحكومة بُغية عدم إفلات الحكومة من المساءلة السياسية.

الثانية: إن مسألة الفراغ في سدة الرئاسة الذي حصل في لبنان لمدة تراوحت حتى السنتين والنصف قبل إنتخاب الرئيس العماد ميشـال عون ولمدة قاربة السـنة قبل إنتخاب الرئيس ميشـال سـليمان وأمام إنقسام فقهي وبين الفرقاء السياسيين

رأي يعتبر ويتمسـك بحرفية نصّ المادة 74 و 75 اللتان تنصـــان على انه إذا خلت ســدت الرئاســة بســـبب وفاة الرئيس أو إســـتقالته أو لأي ســـبب آخر فلأجل إنتخاب الخلف يجتمع المجلس بحكم القانون.

وإن المجلس الملتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة إنتخابية لا هيئة إشــــتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في إنتخاب الرئيس قبل القيام أو مناقشة أي عمل آخر.

وفقاً لهذا الرأي يُصبح دور المجلس النيابي في فترة خلو سدة الرئاسة إنتخاب الرئيس فقط ورأي آخر يعتبر أن المجلس يجوز له ممارســة جميع صــلاحياته بما فيها التشـريع وأن الهيئة المنعقدة لإنتخاب رئيس الجمهورية هي هيئة إنتخابية وفور إنتهاء جلســـــة الإنتخاب وفي حال لم يتم الإنتخاب يعود المجلس لممارسة صلاحياته بما فيها التشريعية وذهبنا وبسبب هذه الإنقسامات إلى ما يسمى بتشريع الضرورة في ظل الفراغ في السدة الرئاسية وهذه النظرية إبتكرها رئيس مجلس النواب اللبناني الأستاذ نبيه بري لتأمين إستمرارية المرافق العامة خاصةً وأن التشريع من شأنه أيضاً أن يضع ضوابط لمنع مخالفة القوانين وضبط الفساد وهذه القوانين في ظل خلو سدة الرئاسة وحالة عدم المحاسبة السياسية للحكومة تكون ضرورية.

إن خلو سدة الرئاسة بالرغم من أن الأولوية هي لإنتخاب رئيس الجمهورية وأن المجلس المنعقد للإنتخاب هو هيئة ناخبة لا يحق لها مناقشــــة أي أمر آخر ســـوى الإنتخاب ولكن هل أن مجلس النيابي في حال خلو سدة الرئاسة لفترة قد تطول يُصبح مجلس مقيد الصـلاحيات؟ لا يستطيع القيام بأي عمل آخر؟ بالمقابل الحكومة تتوسـع صــلاحياتها فتناط بها صــلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً (مادة 62 من الدسـتور) مع العلم أن النظام قائم على مبدأ الفصـل بين السـلطات وتعاونها وتوازنها

فكيف يتحقق التوازن؟ أضف الى ذلك المادة 31 من الدستور اللبناني وضعت قيد واحد على ممارسة المجلس لصــلاحياته وهو قيد زمني فإعتبرت أنّ كل إجتماع يعقده المجلس في غير مواعيده القانونية يعد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون ويؤدي بالتالي إلى إعتبار جميع أعماله باطلة وبما أنه لا بطلان من دون نص وبما أن القيد الوحيد لممارسة صلاحيات المجلس النيابي هو قيد زمني وفقاً للمادة 31 من الدستور فخارج هذا القيد الزمني يبقى للمجلس النيابي ممارسة جميع صلاحياته الرقابية والتشريعية والإنتخابية ولا يمكن منعه من سنّ القوانين ومراقبة الحكومة وطرح الثقة بها في ظلِّ خلو سدة الرئاسة وطالما أن المجلس النيابي ينعقد لإنتخاب الخلف فأثناء الجلسة تنحصر صلاحياته بالإنتخاب قبل القيام بأي عمل آخر ولكن فور إنتهاء هذه الجلسة و إنفضاض نصابها دون التوصل إلى إنتخاب خلف يستعيد كل صلاحياته بما فيها حق التشريع ومراقبة الحكومة وطرح الثقة بها وحتى في حال وجود حكومة تصريف أعمال يبقى المجلس النيابي ممارساً لجميع صلاحياته بما فيها التشريعية التي تكون ضرورية لضبط سلوك الحكومة منعاً من مخالفة القانون في ظل إستحالة نزع الثقة منها وهي الفاقدة لها فالقيد الوحيد إذاً، على ممارسة الصلاحيات لمجلس النواب هو قيد زماني أمّا الحكومة فقيدها في ممارسة الصلاحيات وفقاً للمادة 64 هو قيد تكويني يرتبط بالثقة والتي تُعتبر وثيقة أهليتها لممارسة جميع صلاحياتها.

المطلب الثاني: وسائل المسؤولية السياسية

لكي توضع أي مسؤولية موضع التنفيذ لابدّ لها من وسائل تنقلها من عالم الفرضيات إلى عالم التنفيذ والواقع.

فما هي هذه الوسائل؟

أولاً: حقّ السؤال:

أ- تعريفه:

فالسؤال هو بمثابة إيضاح نقطة معينة، أي الإستفسار عن أمر يجهله العضو[9].

[9] - عدنان، ضاهر، رياض، غنام، "الرقابة البرلمانية"، طبعة أولى، دار بلال للطباعة والنشر، 2010، ص 99

ب- <u>أنواعه وأصوله:</u>

فوفقاً للمادة 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب الصـادر بتاريخ 1994/10/18 يحق لكل نائب توجيه الأسـئلة الشـفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء، بعد إسـتنفاذ البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار على إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر.

أمّا السـؤال الخطي فيوجه بواسـطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال.

ووفقاً للمادة 125 من نفس القانون للحكومة إذا تبين لها أن الجواب على السـؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الإسـتحصـال عليها في المهلة القانونية أي في مهلة خمسـة عشـر يوماً عليها أن تعلم هيئة مكتب المجلس بكتاب توجهه إلى الرئاسة طالبة تمديد المهلة ولهيئة المجلس أن تمنحها مهلةً معقولة لذلك.

ج- <u>النتيجة:</u>

في حال لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية على سؤال النائب حقّ لهذا الأخير وفقاً للمادة 126 من هذا القانون تحويل السؤال إلى إستجواب. وبعد تلاوة السؤال والجواب عليه يعلن النائب إما إكتفاءه فيختم بحث الموضـوع وإمّا رغبته في الكلام عندها يعطى وحده حقّ الكلام في موضـوع السؤال والحكومة حقّ الجواب فإذا أعلن النائب السائل إكتفاءه ختم البحث في الموضوع وإلا حق له تحويل السـؤال إلى إسـتجواب وفقاً للمادة 129 من هذا القانون لا يجوز تبني السـؤال من قبل باقي النواب إذا أعلن النائب السـائل إكتفاءه بجواب الحكومة وفقاً للمادة 130 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<u>في فرنسا</u> أيضاً هنالك نوعين من الأسئلة الشفوية والخطية.

فالدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر بتاريخ 1958/6/3 حدد في المادة 48 بوجوب تخصيص ساعة في كل أسبوع للأسئلة الشفهية حتى في دور الإنعقاد الغير عادية، وبالفعل فقد تم

تخصـيص سـاعة في يوم الإربعاء لهذا النوع من الأسـئلة الذي يتطلب حضـور الوزير المعني وهذا الأمر إتبع منذ 1974 في عهد فاليري جيسكار ديستان (أي يوم الإربعاء من كل أسبوع) بغية إيجاد حوار مباشـر بين الحكومة والبرلمان[10]أما الأسـئلة الخطية فوفقاً للنظام الداخلي للبرلمان الفر نسـي الصـادر بتاريخ 1957/11/17 مع تعديلاته يتم نشرها وفقاً للمادة 135 منه مع الأجوبه في الجريدة الرسمية بغية إطلاع العموم عليها وهذه أمور لا ينص عليها النظام الدستوري اللبناني وهي ضـرورية لتأمين الشفافية وتأمين إستمرارية المسائلة.

ثانياً: الإستجواب.

أ- تعريفه:

أمّا الإسـتجواب فهو عبارة عن إنذار موجه من أحد النواب إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء لشرح عمل من أعمال إحدى الوزرات أو السياسة العامة للحكومة. إنّ الإستجواب يفتح السجال العام ويُمكن أن يشترك فيه جميع أعضاء المجلس.

ب-أصوله:

ويقدم وفقاً للمـادة 131 من النظـام الـداخلي لمجلس النواب طلب الإسـتجواب خطياً وعلى الحكومة أن تجيب بحسـب المادة 132 من نفس القانون على الإسـتجواب خلال خمسـة عشـر يوماً من تاريخ تسـلمه إياه إلاّ إذا كان الجواب يقتضـي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب خلال هذه المهلة حينئذ ووفقاً للمادة 133 يجب حصر المناقشة في موضوع الإستجواب ويتم توزيع الإسـتجواب والجواب عليه على النواب قبل موعد الجلسـة بثلاثة أيام على الأقل وفقاً للمادة 134 من القانون المشار إليه سابقاً.

وبعد تلا وة الإستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصـاحب الإستجواب أولاً ومن ثمّ للحكومة. تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً.

[10] - عادل، الطبطبائي، "الأسئلة البرلمانية"، طبعة أولى، مكتبة – الجامعة العربية، طبعة أولى، 1987، ص 170.

وفور ورود الجواب على الإســتجواب أو بعد إنقضـــاء المهلة إذا كانت الحكومة لم تجب عليه يدرج موضوع الإستجواب على جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للإستجواب حسب تاريخ وروده.

ج- النتيجة:

ينتهي بقرار يعلن فيه المجلس رضــاه عن تصـرف الحكومة أو عدم الرضــا ويترتب عليه طرح الثقة ويهدف إلى محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها على سلوك نهج معين في معالجة شأن عام[11].

ووفقاً للمادة 138 للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد إنتهاء المناقشة في الإستجوابات وطبعاً في حال تراجع صاحب الإستجواب عن إستجوابه يحق لأي نائب أن يتابع الإستجواب بعكس السؤال ويطلب طرح الثقة بالحكومة.

وفي فرنسا مسألة الإستجواب مشابهة مع نظام الدستور اللبناني وتنتهي وفقاً للمادة 49 من الدستور بطرح الثقة بالحكومة أو الوزير المختص.

ثالثاً: التحقيق البرلماني

أ- تعريفه

وفقاً للمادة 139 من النظام الداخلي لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على إقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو إستجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه.

ب- أصول إجرائية وصلاحيات اللجنة

تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضـــوع (م140) ووفقاً للمادة 141 من نفس القانون للجنة التحقيق أن تطلع على جميع

[11] - عدنان، ضاهر، رياض، غنام، "الرقابة البرلمانية"، طبعة أولى، دار بلال للطباعة والنشر، 2010، ص 127

الأوراق في مختلف الدوائر الرسمية أو أن تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي تراها مفيدة للتحقيق.

ولها حق تعيين لجنة فرعية من أعضائها لإستقصاء الحقائق في قضية معينة وفقاً للمادة 142 من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب ويُمكن للمجلس وفقاً لمادة 143 من نفس القانون أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئة التحقيق القضائية بإستثناء التوقيف طبعاً.

ج- نتيجة التحقيق:

بعد أن تنتهي اللجنة من التحقيق تضعه بتصرف رئاسة المجلس فإما تكون الوقائع ثابتة أو لا يكون هنالك إدانة ويُعرض على الهيئة العامة للتصويت عليه.

ومن أبرز لجان التحقيق التي أنشئت في لبنان لجنة تحقيق برلمانية حول الإثراء غير المشروع سنة 1955 لكبار الموظفين في الإدارة العامة. لجنة تحقيق بخصوص صواريخ الكورتال عام 1977 وفيما خص العمولات الغير مشروعة.

لجنة للتحقيق في صفقة طيارات البوما عام 1992 والتي تم شرائها سنة 1983.

لجنة التحقيق في الرواسب النفطية والتي إتهم فيها الوزير السابق شاهيه بر صوميان وإعتبرت أن الأفعال غير ثابتة ثبوتاً كافياً ولا حاجة لإحالته أمام المجلس الأعلى وذلك سنة 2005 [12].

وهنالك عدة طلبات قدمت لتشكيل لجان تحقيق في قضايا الإتصالات، النقابات والتوظيف غير القانوني.

وما يقتضي الإشارة إليه أيضاً بالنسبة لصلحيات لجان التحقيق مسألة أن تكون القضية نفسها التي كلفت بشأنها لجنة التحقيق موضوع دعوى أمام القضاء في هذه الحالة هل يحق لمن يمثل أمام لجنة التحقيق الإجابة عن أسئلة هي في الوقت نفسه وقائع ترتبط بسرية التحقيق القضائي؟

إستناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات وإستقلالية القضاء لا يحق له ومن واجبه عدم الإجابة وهذا ما حصل في قضية "Benella" الشهيرة في فرنسا حيث كان يجيب بكلمة "

[12] - عدنان، ضاهر، رياض، غنام، "الرقابة البرلمانية"،طبعة أولى، دار بلال للطباعة والنشر، 2010، ص 183.

Je ne répondrais pas " أي لن أجيب.

المطلب الثالث: جدوى المسؤولية السياسية

إن المسؤولية السياسية في لبنان بإطارها العام يُمكن القول بأنها شبه معطلة لا بل معطلة وغير فعالة ومفعّلة فمنذ قيام الجمهورية اللبنانية وإقرار دستورها ولغاية الآن لم يُحجب الثقة عن حكومة منحت الثقة البرلمانية على قاعدة التضامن الوزاري ولم تُحجب كذلك الثقة من قبل المجلس النيابي عن أي وزيرٍ أيضاً.

وفي سياقها التاريخي يُمكن تقسيمها إلى حقبتين حقبة ما قبل الطائف وما بعده.

أولاً: حقبة ما قبل الطائف

قبل نيل لبنان إستقلاله كان لبنان تحت الإنتداب الفرنسي فكانت السيادة مصادرة وكان القرار مصادراً من قبل المحتل فلا وزارات سيادية بل فقط بعض الوزارات والتي كانت أيضاً تخضع لسلطات الإنتداب. فالدفاع والأمن والخارجية كانت تخضع مباشرةً لسلطات الإنتداب التي وصلت فيها الأمور لتعيين رؤساء جمهورية وتعليق العمل بالدستور حتى.

أما بعد نيل لبنان الإستقلال وعودة السيادة له وبما أنّ النظام كان أقرب إلى النظام الرئاسي وكان الوزراء كما الحكومة يستمدون شرعيتهم ووجودهم من قبل رئيس الجمهورية ومسؤولين أمامه فعلاً وبسبب قُصر مدة ولاية العديد من الحكومات (6 أشهر تقريباً في بعض العهود) فإن المسؤولية السياسية كانت شكلية للوزراء وكانت المحاسبة الحقيقية تتم من قبل رئيس الجمهورية.

ثانياً: مرحلة ما بعد الطائف

وهذه الحقبة التي إمتدت من تاريخ العمل بتعديلات الطائف وحتى تاريخه.

ففي حقبةٍ أولى إمتدت لغاية تاريخ 2005 أي قبل نشوء فريقي 14 و 8 آذار وأطلق على هذه الحقبة التارخية بحقبة الترويكا هذه البدعة الدستورية كونها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات وتؤدي

إلى تعطيل الرقابة البرلمانية ودور المؤسسـات الدستورية وإختزالها بأشخاص رؤسائها فهذه الحقبة عطلت المسؤولية السياسية بتعطيلها للر قابة البر لمانية.

صيغة الترويكا تتحرك في إطار معادلة توزيع الحصص أي المحاصصة والفيتويات وهذا ما يؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات لأن إتفاق الرؤساء الثلاثة من شأنه أن يضمن الأكثرية الوزارية والنيابية وتهميش المعارضة[13].

والخلافات بينهم تؤدي إلى تعطيل عمل المؤسسات. وطبعاً هذه الصيغة كانت تعمل تحت ما يُسمى بالناظم الإقليمي أمّا بعد سنة 2005 تحديداً بعد جريمة إغتيال الرئيس رفيق الحريري وقيام إنقسامات عامودية ونشوء ما يُسمى 14 و 8 آذار دخل الوطن كله في مرحلة تعطيل على كافة الأصعدة ولم ينعقد المجلس النيابي لفترات زمنية طويلة وحصل إتفاق الدوحة ودخلنا في عصر حكومات الوحدة الوطنية بمفهومها الميثاقي وأصبحت مسألة تشكيل الحكومة تأخذ أشهر وإثر الدخول في الفراغ الرئاسي الذي إمتدّ وحكومات تصريف الأعمال لحوالي 7 سنوات من أصل 13 سنة أي تقريباً نصف المدة، ففي هذه المرحلة أضحت المسؤولية السياسية شبه مستحيلة بوجود حكومات الإئتلاف الوطني التي تعُتبر برلماناً مستنسخاً ولكن بعددٍ أقل فمن يُحاسب من؟ كما أصبحت الطائفية السياسية متجذرة أكثر بحيث أنّ محاسبة أو مسائلة أي وزير تُعتبر محاسبة ومسائلة لطائفته ومساس بها وأمام وجود رأي عام بغالبيته مخدر طائفياً وإعلام موجه يعود بغالبيته لمن هم في السلطة، غلب البعد الطائفي على البعد الوطني في موقع الوزير لابل جميع المؤسسات والمواقع الدستورية وبدلاً من أن نذهب إلى إلغاء الطائفية السياسية كما نصت الملادة 95 ذهبنا إلى مزيد من الطائفية السياسية الهدامة لقيام دولة القانون والمواطنة!

وهكذا نرى أن جلسات المساءلة البرلمانية في أوّج أيامها ما بعد الطائف سجلت 108 أسئلة وإستجوابات سنة 2001[14] وهنالك سنوات عديدة لم يحصل فيها أي جلسة مسائلة خاصة في ظل حكومات تصريف الأعمال والفراغ الرئاسي وفي ظل حكومة إلى العمل المشكّلة حديثاً حصلت جلسة واحدة في العاشر من نيسان أي بعد شهر ونصف من نيلها الثقة للمسائلة مع العلم أن جلسات المسائلة يجب أن تحصل مرةً على الأقل كل ثلاث جلسات عمل يعقدها المجلس النيابي وإذا قارنا

[13] - حيدر، المولي، "التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة"، منشورات زين الحقوقية، 2011، ص 597 .
[14] - عدنان، ضاهر، رياض، غنام، "الرقابة البرلمانية"، طبعة أولى، دار بلال للطباعة والنشر، 2010، ص 120.

الوضع مع فرنسا فإن عدد الأسئلة الخطية قد بلغ متوسطه 15912 ما بين 1978 – 1989 وخلال سنة 1986 مثلاً تمّ الجواب على 11811 سؤالاً من أصل 18184[15] وحالياً يصل متوسط عدد الأسئلة الخطية سنوياً إلى 30000 سؤال أمّا الأسئلة الشفهية فتخصص لها كل يوم أربعاء ساعة وبصورةٍ إلزامية وحتى اللجان البرلمانية التي أنشئت في لبنان من أجل التحقيق في قضايا تُرتب مسؤوليات سياسية هامة لم تُحقق شيئاً من لجنة صفقة صواريخ الكورتيل إلى لجنة صفقة طيارات البوما فالرواسب النفطية.

المبحث الثاني: المسؤولية أمام القضاء الإستثنائي:

الأصل أن المسؤولية الجزائية للوزراء هي مسؤولية أمام قضاءٍ إستثنائي نظراً إلى موقع الوزير وسلطاته سواء المشتركة أو المنفردة والتي تخوله المشاركة في السلطة التنفيذية الوطنية والإنفراد في إدارة المرافق العامة التابعة لوزارته بصفته رأساً للهرم فمنعاً للضغوط السياسية التي يُمكن أن تعترضه وإحتراماً لموقعه أُخضع الوزير لمسؤولية جزائية إستثنائية في الأصول وفي الهيئة الحاكمة.

كيف تتحقق المسؤولية؟ وما هي إجرائات المحاكمة؟ وهل من حدود لجهة أصول المحاكمة وطبيعة الجريمة؟ وهل هذه المسؤولية الإستثنائية مفعلة وفعالة؟

المطلب الأول: شروط المسؤولية الإستثنائية

نصت المادة 70 من الدستور اللبناني – لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بإرتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتب عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الإتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية. كما نصت المادة 80 من الدستور يتألف المجلس الأعلى، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبةً حسب درجات التسلسل القضائي أو بإعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسةٍ أرفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الأعلى بغالبية عشرة أصوات وتحدد أصول

[15] - Dimitri, Lavroff, " Droit constitutionnel de la V^{éme} république", Dalloz,1995,p752.

المحاكمات بموجب قانون خاص أمامه. وبالفعل نصــت وثيقة الوفاق الوطني على تشـكيل المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، أي أنه قبل الطائف لم يكن له وجود.

والقانون رقم 13 الصـــادر بتاريخ 1990/8/18 الذي نظم أصـــول المحاكمة أمامه بعد إقرار وثيقة الطائف.

فالموضــوع الأســاســي الذي تتمحور حوله المســؤولية الجزائية الإســتثنائية للوزراء هو الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات المترتبة عليهم. وهاتين المسـألتين لا يوجد في القانون الوضـعي اللبناني أي تأطير قانوني يُحدد بدقة معنى الخيانة العظمى ومعنى الإخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء ورئيس الوزراء فتُرك الأمر للإجتهاد في ظل عدم تفسير من قبل مجلس النواب صـاحب السلطة في تفسير الدستور.

أولاً: تأليف المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

يتألف المجلس الأعلى كما نصـــت المادة 80 من الدســـتور اللبناني من ســـبعة نواب ينتخبهم المجلس النيابي وثمانية من أعلى القضـاة اللبنانيين رتبةً حسب درجات التسلسل القضـائي أو بإعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم يُعيّنهم أيضاً المجلس النيابي.

فلقد نصـــت المادة الأولى من هذا القانون على أن ينتخب مجلس النواب في بدء كل ولاية وفي أول جلســة الأعضــاء السـبعة من النواب وينتخب ثلاثة نواب آخرين كأعضــاء إحتياطيين وتجري عملية الإنتخاب بالإقتراع الســري وبالغالبية المطلقة من مجموع أعضـــاء المجلس النيابي في الدورة الأولى وبالغلبية النسبية في الدورات التي تلي وإذا تساوت الأصوات يُعد أكبر المرشحين سناً منتخباً.

ثانياً: الإتهام والتحقيق

وفقاً للمادة 19 من القانون رقم 13/90 (قانون أصــول المحاكمات أمام المجلس الأعلى) يُقدم طلب الإتهام بموجب عريضــة يُوقّع عليها على الأقل خُمس عدد أعضــاء المجلس النيابي ويجب أن يكون الطلب مفصلاً ومعللاً ويتضمن

أ- إسم أو أسماء الأشخاص المطلوب إتهامهم.

ب-العلة أو الجرم المنسوب إليهم.

ج- سرد الوقائع والأدلة والقرائن المؤيدة.

فور ورود طلب الإتهام بصورةٍ قانونية يبلغ رئيس المجلس النيابي نسخةً عنه جميع النواب كما يبلغ ايضاً نسخةً عنه إلى الأشخاص المطلوب إتهامهم ويمهلون عشرة أيام من أجل الإجابة خطياً قبل الجلسة المخصصة للإتهام

ويحق لهم تعين محامٍ بالإستئناف للدفاع عنهم وفقاً للمادة 20 من القانون رقم 13/90.

وبعد الدعوة إلى جلسةٍ خاصة للإتهام ينعقد المجلس النيابي ويتم تلاوة عريضة الإتهام وممارسة حق الدفاع وكل ما يتعلق بطلب الإتهام يكون سرياً ويحظر نشره تحت طائلة الأحكام المنصوص عنها في القوانين المرعية الإجراء ويمكن رفع السرية إذا قرر المجلس النيابي،بعد ذلك يتم التصويت على عريضة طلب الإتهام ويمكن للمجلس النيابي قبل ذلك إحالة المطلوب إتهامه أمام لجنة نيابية خاصة تسمى لجنة التحقيق وفقاً للمادة 22 من هذا القانون قبل التصويت على طلب الإتهام أو ترد الإدعاء لعدم توافر شروطه وفقاً للمادة 22 من القانون رقم 13/90 ووفقاً للمادة 23 من هذا القانون تكون هذه اللجنة مشكلة من النواب فقط وهؤلاء يحق لهم التصويت على الإتهام.

ثالثاً: الإتهام

بعد إنتهاء التحقيق تضع اللجنة تقريرها وتحيله إلى رئاسة المجلس النيابي ويعتبر تقرير اللجنة عملاً تمهيدياً وتحضيرياً للإتهام دون أن يكون ملزماً للمجلس النيابي[16].

بعد ذلك يلتئم المجلس النيابي في جلسةٍ خاصة بدعوى من رئيسه لمهلة لا تتعدى عشرة أيام من تاريخ إيداع التقرير ويستمع المجلس إلى التقرير مع مرافعتي الإدعاء التي يتولاها وفقاً للمادة 60 من الدستور المدعي العام الذي تعينه المحكمة العليا بمجموع غرفها وبعد مرافعة الدفاع يصدر القرار بالإتهام بموافقة ثلثي أعضاء المجلس النيابي على الأقل وهنا تطرح إشكالية مشاركة النواب الأعضاء في المجلس الأعلى وهم عشرة في الإتهام وبالتالي إذا إشترك هؤلاء بالتصويت أصبح هنالك جمع

[16] - حسين، عبيد، "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، طبعة أولى، دار المنهل للملايين،، بيروت، 2019، ص 414.

بين وظيفة الحكم والاتهام وقانون أصـــول المحاكمات الجزائية كرس مبدأ عام وهوعدم الجمع بين وظيفة الحكم والإتهام وفي تطبيقٍ أول في قضيتي الوزيرين السابقين شاهي برسوميان وفؤاد السنيورة أقرت قاعدة عدم الجمع ولم يســمح لأعضـــاء الهيئة الحاكمة من النواب أن توقع على عريضـــتي الإتهام وذلك بناءً على طلب رئيس مجلس النواب[17].

رابعاً: المحاكمة

حدد القانون رقم 13/90 المادة 36 منه مهلة المحاكمة بشــــهر واحد من تاريخ تبلغه الإحالة قابلةً للتجديد مرةً واحدة فقط. وينعقد المجلس الأعلى في قصــــر عدل بيروت أو في أي مكانٍ آخر يقرره ويُشترط حضور أعضائه 15 لصحة الجلسة وفي حال حصل تغيب يعمل رئيس المجلس إلى تكليف بديل من الأعضاء الثلاث الإحتياطيين بالنسبة للنواب (م 37) وتطبق أمامه الأصول المتعلقة بأصول المحاكمات الجزائية بإستثناء عدم جواز توقيف المتهم طالما لم يصدر حكماً نهائياً (م 39) بعد ختام المحاكمة وفقاً للأصـول تحدد جلســة النطق بالحكم .وكما نصـت المادة 80 من الدسـتور تصـــدر القرارات بالتجريم بموافقة عشــرة أعضـــاء على الأقل ولكن المجلس الأعلى لا يحق له الحكم بالحقوق المدنية التي وفقاً للمادة 80 من الدستور سيصدر قانون خاص بها.

وبالتالي وفقاً لما تقدم ذكره إن محاكمة الوزراء تمرّ بثلاثة مراحل وهي عرض الإتهام، فالتحقيق والإتهام ومن ثم المحاكمة والحكم.

وذلك من خلال مجلس النواب تحقيقاً وإتهاماً ومن خلال هيئة مختلطة نيابية وقضـائية خاصــة بتأسيسها وعليا بأعضائها ومتخصصة بنوع الجرائم لناحية المحاكمة والنطق بالحكم.

المطلب الثاني: حدود المسؤولية الإستثنائية

إنّ المسـؤولية الجزائية الإسـتثنائية للوزراء أثيرت بشـأنها إشـكاليات لجهة حدود الملاحقة ولجهة حدود الجريمة.

[17] - حسين، عبيد، "القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان"، طبعة أولى، دار المنهل اللبناني، 2019، ص 402.

أولاً: لجهة حدود الملاحقة.

فنص المادة 70 من الدســـتور اللبناني قضّ بأنه لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بإرتكابهم الخيانة العظمى وبإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم.

كلمة "لمجلس النواب" حملت بعض الفقه معه و بعض الإجتهاد على إعتبار أن الجرائم التي يرتكبها الوزراء أثناء أو بمناسبة توليهم للوزارة تكون فيها الصـلاحية لمجلس النواب ممكنة ولكن غير حصرية وغير ملزمة.

فالأســـتاذ أنور الخطيب يعتبر أنّ عبارة لمجلس النواب تعني إمكانية إتهامه من قبل المجلس النيابي كما يمكن محاكمته أمام المحاكم العادية في حال تخلف مجلس النواب عن المحاكمة وعن ممارسة هذه الصلاحية.[18]

وفي نفس الإتجاه أخذت محكمة التمييز – الغرفة الثالثة في قرارها تاريخ 1999/3/24 في قضـية الوزير السـابق شـاهي برصـوميان أنّ المحاكمة أمام المجلس الأعلى ليست إلزامية بل ممكنة وفي حال إستعملها المجلس النيابي فإنها تحجب صلاحية القضاء العادي أمّا إذا لم يستعملها أي لم يتحرك لإتهام الوزير يعود للقضـاء العادي الحق والصـلاحية والصفة لمباشرة دعوى الحق العام ليس فقط بالنســبة إلى الجرائم العادية بل أيضـاً تلك المحددة بالمادة 70 من الدســتور [19]وتمّ البناء على عبارة لمجلس النواب بينما في المادة 60 لا يمكن إتهام رئيس الجمهورية بسـبب الخيانة العظمى فلو أراد المشرع إعطاء صلاحية حصرية لكان إستعمل عبارة لا يمكن أسوة بالمادة 60 من الدستور.

إنّ التفســـير الذي إعتمدته محكمة التمييز الغرفة الثالثة كان رائجاً في فرنســـا إبان الجمهورية الثالثة وحتى مطلع الجمهورية الخامسـة إذ أخذ بعض الفقهاء الفرنسـيين بنظرية الصـلاحية التنافسـية التي تميز ملاحقة الوزراء أمام القضـــاء الإســـتثنائي أو القضـــاء العادي. هذه النظرية التي نجد لها تطبيقاً في حكم صدر عن محكمة السين الجزائية بتاريخ 1962/4/18 في دعوى الكولونيل دوبلنيار

---

[18] - زهير، شكر، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، دار بلال للنشر، 2001، ص 835.

[19] - وليد، عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني"، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 483.

ضدّ الوزير روجيه فراي والذي قضت بموجبه محكمة الإستئناف بجواز الملاحقة أمام القضاء العادي مرتكزة على نظرية الصلاحية الموزعة.[20]

وهنالك إتجاه آخر يعتبر أن صـــلاحية المجلس النيابي في الجرائم المنصـــوص عنها في المادة 70 من الدستور اللبناني هي صـلاحية حصـرية وخاصـة بالمجلس النيابي. فالوزير والنائب الدكتور نقولا فتوش يعتبر أنّ الصلاحية لمجلس النواب هي صلاحية حصرية للمجلس النيابي فقط ولا يشاركه فيها أحد أو يحل مكانه فيها أحد وبنفس الإتجاه يعتبر الدكتور زهير شـــكر أنّ كلمة لمجلس النواب هي تفســـير عن العبارة " il a le droit " أي له الحق وليس أنه يجوز له ممارســـتها بل هذه الصـــلاحية تعود له فقط[21]دون القضـــاء العادي لجهة الجرائم المنصـــوص عنها في المادة 70 من الدستور فقد قضـت الهيئة العامة لمحكمة التمييز بتاريخ 2000/10/27 في قضـية الوزير السـابق فؤاد السـنيورة بحصـــرية الملاحقة والإتهام من قبل المجلس النيابي دون غيره وبالتالي تكون مســألة الملاحقة قد حسمت كون القرار القضائي صادر عن أعلى هيئة قضائية في القضاء العدلي.[22]

ثانياً: لجهة حدود الجريمة.

وبســـبب عدم وضـــوح الجرائم المتأتية عن الإخلال بالواجبات التي نصـــت عنها المادة 70 من الدستور اللبناني[23] لعدم وجود تفسير من قبل المجلس النيابي حصلت إشكاليات وإتجاهات قضـائية تارةً كانت تعتبر الجريمة تدخل في نطاق المادة 70 وتكون من إختصـــاص المجلس الأعلى وطوراً كانت تعتبرها جرائم عادية من إختصاص القضاء العدلي.

ففي قضـية الوزير السـابق شـاهي برصـوميان إعتبر قاضـي التحقيق الأول في بيروت أنّ الجرائم المنسـوب إرتكابها إلى الوزير السـابق والمنصـوص عنها في المادة 475 عقوبات (تزوير جنائي) و 360 عقوبات (إختلاس أموال عامة) و 363 عقوبات (الغش إضـراراً بالصـحة والأموال العامة) لا تدخل في باب الإخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء لأن المقصـــود بالواجبات هي العادية فهذه الأفعال تتعداها وتشمل أفعالاً جرمية وصدقت الهيئة الإتهامية في بيروت قرار قاضـي التحقيق الأول

[20] - وليد، عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني"، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 484.

[21] - زهير، شكر، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، دار بلال للنشر، 2001، ص 837.

[22] - وليد، عبلا، "دراسات في القانون الدستوري"، طبعة أولى، منشورات الحبلي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 487.

معتبرةً أنّ هذه الجرائم هي جرائم عادية لكونها تخرج عن مهام أعماله الوزارية ولا تفرضـــها طبيعة أعمالـه الوزاريـة ولكن محكمـة التمييز عـادت بتـاريخ 1999/3/2 لتعتبر أن هـذه الجرائم المخلـة بالواجبات المترتبة على الوزير[24].

والهيئة العامة لمحكمة التمييز بتاريخ 2000/10/27 أجابت بقولها إن الأفعال المؤلفة للواجبات المترتبة على الوزير موضـــوع المادة 70 من الدســـتور هي الواجبات الداخلة ضـــمن صـــلاحياته والمتصـــلة مباشـــرة بممارســـة مهامه القانونية الوزارية أمّا الأفعال التي لا تدخل في مفهوم الواجبات المترتبة على الوزير وتبقى خاضـعة لصـلاحية القضـاء الجزائي العادي هي الأفعال الجرمية المرتكبة من الوزير بمعرض ممارســـته لمهامه أو تلك المرتكبة منه في حياته الخاصـــة وبالتالي فقد أخذت الهيئة العامة لمحكمة التمييز بنظرية الأعمال المنفصلة عن الوظيفة

(Actes détachables) وهي مستقاة من الفقه الإداري الفرنسي هوريو ولافريير ودو غوي[25].

في فرنسـا هناك إتجاه إلى التضـيق من صـلاحيات القضـاء الإسـتثنائي والتوسـع في تفسـير مفهوم الجرائم الخارجة عن صلاحية القضاء الإستثنائي لصالح القضاء العادي.

فمحكمة التمييز الفرنسية وفي قضـية الوزير السـابق كرينيون " Carignion " بتاريخ 1995/6/26 إعتبرت أنه لا يدخل في إختصاص محكمة عدل الجمهورية الجرائم المرتكبة بمناسبة

" à l'ocasion de " الوظيفة ولا تلك التي ليس لها أي رابط بصـــلاحيات الوزير وهذا الإجتهاد تطبيق لإجتهاد صادر سنة 1963 عن محكمة التمييز الفرنسية.[26]

---

[24] - وليد، عبلا، "دراسات في القانون الدستوري اللبناني"، طبعة أولى منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص 482.
[25] - وليد، عبلا، "دراسات في الدستور اللبناني"ن طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 492.
[26]- Philippe, Ardant, “ Réponsabilité politique et pénal des chefs d' États et des chefs de gouvernements, et des ministres“, Revue internationale de droit comparé, N2, Juin, 2002, p 465-485.

وهنالك العديد من الوزراء قد تمّ تحويلهم كأشــخاص عاديين أمام المحاكم العادية في حال عدم وجود رابط بين الوقائع الملاحقين بها وبين وظيفتهم الوزارية كذلك الجرائم التي تشكل جرائم ضدّ الإنسانية، كجرائم الإبادة هي من إختصاص المحكمة الجنائية الدولية حتى لو استعمل صلاحياته[27]

وفي حكم حديث على أحد الوزراء الســـابقين أمـام القضـــاء الجزائي العـادي وهو كلود غيـان وزير الداخلية السابق في عهد ساركوزي وحُكم بالسجن لمدة سنة وبغرامة مالية لإختلاسه أموال عامة من قبل محكمة التمييز بتاريخ 2019/1/16 معتبرةً أن هذه الجرائم هي من إختصـــاص القضـــاء الجزائي العادي[28]و أيضــاً في نفس السـياق الوزير الســابق جيروم كهوزك وزير المالية الســابق في عهد فرنسـوا هولاند الذي إسـتقال عام 2013 تمت محاكمته أمام القضــاء الجزائي العادي بسـبب[29] تهرب ضــريبي غير مشــروع وتبيض أموال وفتح حســابات في الخارج لتأمين ذلك بثلاث ســنوات وتغريمه بمبلغ 375000 يورو ثم خفض الحكم أمام محكمة إسـتئناف باريس بالسـجن سـنتين مع الغرامة وإسـتطاع وبسـبب عدم التكرار الجرمي بإسـتبدال عقوبة الحبس بالسـجن بالحبس في مكان إيقامته مع إرتدائه الأســوارة الإلكترونية بتاريخ 2019/2/13. وبالتالي يقتضـــي إتباع هذا المنحى الحديث لجهة تفسـير المادة 70 من الدسـتور فعندما يسـتعمل الوزير موقعه ونفوذه لحماية أوضـاع قانونية مخالفة (تعديات، مجرمين، ..ألخ) وللمنفعة الخاصـــة أو يقوم بأفعال لا ترتبط بصـــلاحياته فيقتضـي محاكمته أمام القضاء العادي، فالقضاء الإستثنائي وجد لحالات إستثنائية تنتج عن الإخلال بالواجبات المفروضة عليه أي عندما يتصرف ضمن صلاحياته إذ لا واجبات دون صلاحيات أي أن الواجبات يُقابلها صـلاحيات ولكن في حال لم يتصـرف ضمن صـلاحياته ووضـع نفسه خارجها ولكنه إستغل نفوذه وموقعه لإرتكاب الجريمة أو كانت مرتكبة بمناسبة ممارسة صـلاحياته فيقتضـي ملاحقته أمام القضــاء العادي وعدم إسـتفادته من هذه الحصــانة المقنعة المسماة بالقضــاء الإسـتثنائي التي تم التخلي عنها في فرنسا بشكلٍ كبير لمصلحة القضاء العادي حيث يتساوى فيه الجميع.

---

[27] - Jean, Gicquel; "Droit constitutionnel et institutions Politiques", 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p541.

[28] - WWW. Libération.fr/13-2-2019/

[29] - www. l'éxpress.fr/14-2-2019/

المطلب الثالث: جدوى المسؤولية الإستثنائية

إن المسؤولية الجزائية أمام القضاء الإستثنائي هي أشبه بالمسؤولية التي ولدت في حالة موت سريري عميق، فمنذ قيام الجمهورية اللبنانية وحتى تاريخه لم يتم محاكمة أي وزير أمام المجلس الأعلى ولم يصدر أي حكم بحقِّ أحدٍ من الوزراء بالرغم ما يتم تداوله من فضائح كبرى في الفساد الذي ينهش الوطن! فالمجلس الأعلى أصلاً لم ينشأ إلا بعد الطائف فقبله لم يكن هذا المجلس موجوداً لعدم وجود قانون يُحدد أصول المحاكمات أمامه وبعد الطائف تمّ إنشاؤه فتارةً بسبب المناكفات السياسية وطوراً بسبب الإنقسامات لم يكتمل نصاب التعيين فيه سواء لجهة النواب أو لجهة القضاة وحصل ذلك عدّة مرات.

كما أن الواجبات المترتبة عليه يُقصد بها فقط تلك المرتبطة بإختصاصه لأنّ تفسير النصوص الدستورية لا يجب التّوسع بهّ فالنصّ الدستوري هو نصّ عام سيادي، فالواجبات العادية المترتبة على أيّ شخص مثلاً (واجب عدم السرقة، الإختلاس، إساءة الأمانة أو الرشوة) ليست هي المقصودة بالواجبات التي حدّدتها المادة 70، التي قصدت تلك المرتبطة بالإختصاص، فمثلاً إقدام وزير الصحة العامة على عدم فرض الحجر الصحي والتدابير اللازمة في حال تفشي وباء خطير في البلاد ممّا سبّب حالات شكّلت جُرم جزائي مقصود أم غير مقصود بسبب إخلال وزير الصحة العامة بواجباته، هذه الجرائم يكون إختصاص النظر فيها للمجلس الأعلى ومثل آخر، في حال قرّر وزير الداخلية إعطاء أمر بإطلاق النار على المتظاهرين بغية الحفاظ على السلامة العامة لردع أعمال الشغب التي تخللتها المظاهرات، وكان بالإمكان معالجة أعمال الشغب هذه بالقبض على المشاغبين أو برشهم بخراطيم المياه أو غيرها من الإجراءات التي لا تصل إلى حدّ إطلاق النار ولم يقم بذلك الوزير فيكون قد أخلّ بواجباتٍ نتج عنها جرائم جزائية مقصودة أم غير مقصودة، فتلك الجرائم تكون من إختصاص المجلس الأعلى لأنّها نتيجة إخلاله بالواجبات المترتبة عليه، وإعطائه أمراً بإطلاق النار.

ولعل أبرز ما يجعل هذه المسؤولية معطّلة ودون جدوى هو نظام الإتهام الذي يفرض وفقاً لأحكام الدستور ولا سيما المادة 70 منه أكثرية الثلثين من عدد أعضاء المجلس النيابي أي 86 نائب

ناهيك عن وجود عشرة نواب وهم أعضاء هذا المجلس 7 أصيلين و 3 إحتياط لا يحق لهم التصويت بسبب عدم إمكانيت الجمع بين وظيفة الإتهام ووظيفة الحكم.

وبعملية حسابية بسيطة يحتاج قرار الإتهام الذي بدونه لا يمكن الإحالة امام المجلس الأعلى إلى 86 نائباً من أصل 118 نائباً يحق لهم التصويت.

وبما أن التركيبة البنيوية للمجلس النيابي في لبنان هي تركيبة طائفية تعمل وفقاً لنظام الفيتوات الطائفية المتبادلة بحيث أن موقع الوزير يرتبط مباشرةً بطائفته التي تقف سداً منيعاً من إتهامه بحيث يتراءى لها أن المساس بوزرائها هو مساس بها شخصياً وبكاملها.

وبما أن الحكومات المشكلة في لبنان هي حكومات وحدة وطنية أي إستنساخ للمجلس النيابي ولكن بعدد أقل يُصبح الإتهام ليس صعباً فقط بل شبه مستحيل فمن يتهم من وبعبارةٍ أخرى البرلمان المستنسخ في الحكومة يتهم نفسه؟

مع العلم أنه حتى في البلدان ذات الديموقراطية الحديثة مثل فرنسا فكرة هكذا نوع من القضاء الإستثنائي فشلت وتمّ إلغاء المجلس الأعلى وإستبدالها بمحكمة عدل الجمهورية المؤلفة من 27 عضواً.

- خمسة عشر قاضياً.
- إثنتا عشر برلمانياً.

فبعد قضية الدم الملوث حصل تعديل دستوري سنة 1993 أعطى الحق بمقتضاه للمدعي العام التمييزي أن يدّعي أمام محكمة عدل الجمهورية عفواً أو بناءً على شكوى المتضرر ولم يعد أمر الملاحقة يرتبط بالبرلمانيين[30].

فمدعي العام التمييزي يحرك الدعوى العامة ضدّ الوزير أمام محكمة عدل الجمهورية بشرط موافقة لجنة العرائض هذه اللجنة تكون مؤلفة من ثلاث قضاة من محكمة التمييز وقاضيان من مجلس

---

30 - Philippe, Ardant, " Réponsabilité politique et pénal des chefs d' États et des chefs de gouvernements, et des ministres", Revue internationale de droit comparé, N2, Juin, 2002, p 465-485.

الدولة وإثنان من ديوان المحاسـبة ويكون هنالك لجنة تحقيق تدرس الملف وتقدير متابعة القضـية أم لا.

وحتى في فرنسا من الملاحظ وبعد تطور إجتهاد محكمة التمييز الفرنسية لجهة تضييق مساحة الملاحقة أمام القضـاء الإسـتثنائي فإن فاعلية وجدوى المسـؤولية الجزائية للوزراء قد تمت من خلال الملاحقات امام القضـاء العادي في الجرائم التي يرتكبونها بمناسـبة قيامهم بوظيفتهم أو تلك التي لا ترتبط بصلاحيتهم.

فالقضاء الإستثنائي لم يُترجم إلا كمسؤولية معطلة غير مفعلة وهمٌ جميل وحقيقة مؤلمة.

المبحث الثالث: المسؤولية أمام القضاء العادي:

كما يُمكن مسـائلة الوزير أمام البرلمان وأمام القضـاء الإسـتنثائي يُمكن مسـائلته أمام القضـاء العادي.

المطلب الأول: أمام القضاء الإداري:

إنّ موقع الوزير سـواء كونه شـريكاً في السـلطة التنفيذية أي مجلس الوزراء أو رأسـاً لهرم إدارته يخضع في اعماله من حيث المبدأ لأحكام القانون الإداري العام وبالتالي لرقابة مجلس شورى الدولة

فالمادة 108 من نظام مجلس شـورى الدولة تنصّ، بأنه على مجلس شـورى الدولة أن يُبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة:

1 – إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

2 – إذا إتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة.

3 – إذا إتخذت خلافاً للقوانين النافذة. أو الأنظمة أو خلافاً لقوة القضية المقضية.

4 – إذا إتخذت لغايةٍ غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة إتخاذها[31].

---

[31] - نظام مجلس شورى الدولة، مرسوم رقم 10434، 1975/6/14، المادة رقم 108.

فجميع قرارات الوزير والمراسيم التي يشترك فيها يجب أن تكون متوافقة مع أحكالم القانون بالشكل والمضمون.

وإذا كانت مسألة مخالفة القانون والأنظمة وقواعد الإختصاص والمعاملات الجوهرية وقوة القضية المحكمة والسبب والموضوع واضحين ولا يُثيرون إلتباساً فإن إساءة إستعمال السلطة تكون ملتبسة وصعبة الإثبات ولكنها وللإسف الشديد الأكثر شيوعاً!

وإن إساءة إستعمال السلطة أو إنحراف أستعمال السلطة يتخذ منحيين الأول يتمثل في تحوير السلطة بحد ذاته والثاني يتجسد في تحوير الأصول.

أولاً تحوير السلطة:

يكون العمل مشوباً بعيب إساءة إستعمال السلطة (إنحراف السلطة) عندما يكون القائم به قد إتخذه لغاية نفسية غير تلك المذكورة في النص أو بعبارةٍ أخرى عندما تقدم سلطة إدارية على القيام بعمل إداري يدخل ضمن دائرة إختصاصها ولكن لغير الغاية التي حددت له قانوناً. إن مفهوم هذا العيب هو مفهوم نظري لا يقوم على مخالفة نصوص قانونية أو قواعد وهذا ما يترك المجال للقاضي الإداري في تقدير الحلول المناسبة ليس في عناصر الظاهر في القرار إنما في النوايا ومقاصد مصدره.[32]

إذاً يمكن القول أن تحويل السلطة أو إنحرافها هو نوع من التحايل على القانون ومجلس شورى الدولة يبدو هنا وكانه "ضمير الإدارة.[33]

فتكون السلطة الإدارية قد خضعت لإهتمامات ذات طابع خاص، كملاحقتها مثلاً لمصلحة خاصة أو سعيها تحقيق مصلحة شخصٍ ثالث أو في حال وجود دافع شخصي ذي تأثير مباشر على السلطة بحيث تضمحل فكرة المنفعة العامة كسبب وغاية لهذا العمل.[34]

---

[32] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، 2012، ص 666.

[33] - يوسف، الخوري، "القانون الإداري العام"، جزء ثاني، طبعة أولى، 1994، ص 18.

[34] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، 2012، ص 669.

ثانياً: تحوير الأصول:

أي إساءة إستعمال الإجراءات هي شكل خاص من إنحراف السلطة وتتمثل باستخدام إجراءات إدارية غير تلك التي تتخذ الإجراءات لأجلها ويلاحظ أن عيب تحوير الأصول يستخدم في مسائل إنشاء الطرقات والساحات العامة ومسائل الموظفين كإستخدام إجراء الصرف بسبب القصور المهني إتجاه موظف مريض بدلاً من إستخدام إجراء الإجازة الطويلة الأمد.[35]

فنظرية تجاوز حدّ السلطة هي أداة لمراقبة شرعية الإدارة وهذه النظرية قد تطورت بطبيعتها وبحقل تطبيقاتها.[36]

فالقضاء الإداري ومن خلال نظريتي الخطأ البارز في التقدير و نظرية الموازنة وسّع رقابته على أعمال الإدارة وفقاً لنظرية الخطأ البارز في التقدير الذي يتمثل في الواقع بالخطأ الظاهر في التقدير القانوني للوقائع ويخضع هذا الخطأ إلى رقابة القاضي خصوصاً عندما تمارس الإدارة سلطةً إستثنائية أو تقديرية[37]فتحولها إلى كيدية وتعسفية.

ووفقاً لنظرية الموازنة يستطيع القاضي ودائماً في إطار إنحراف السلطة بإجراء مقارنة بين المنافع المتأتية عن تدبير إداري معين والمضار الناجمة عنه أو بتعبير آخر مقارنة وموازنة النتائج الإيجابية لهذا العمل مع النتائج السلبية وبالتالي لا يكون هذا التدبير شرعياً وواقع في محله إلا إذا كانت إيجابيته قد غلبت سلبياته[38]وخاصة تُعتمد هذه النظرية في قضايا الإستملاك.

في إطار إساءة إستعمال السلطة أيضاً لجوء السلطة إلى فرض عقوبة مقنعة تحت ستار قرار له صفة إداريةٍ خاصةً في قضايا الموظفين من خلال التشكيلات والمناقلات الكيدية إنّ ذلك لا ينزع عنها (العقوبة المقنعة) هذه الصفة[39]ويكون القرار قابلاً للإبطال لعيب إساءة إستعمال السلطة.

---

[35] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت، 2012، ص 677.

[36]– André, De Laubadaire, “Manuel de droit administartif”, 8ième éditions, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1967, P38.

[37] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012 ، ص 689.

[38] - يوسف، الخوري، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 1994، ص 187.

[39] - جهاد، صفا، "أبحاث لفي القانون الإداري"، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 130.

فسلطة الإدارة الإستثنائية الممنوحة بإعفاء موظف من مهامه الأساسية ليست كيدية أو تعسفية لذا فإنّ حق الإدارة بممارستها السلطة الإستنسابية في ملائمة إتخاذ التدبير في الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامة ولأجل حسن تنظيم وسير المرفق العام يبقى للقضاء مراقبة إستعمال هذه السلطة وصحة الأسباب القانونية والمادية التي يمكن أن يبنى عليها التدبير المتخذ سنداً إليها[40].

خلاصة القول إنّ رقابة القضاء الإداري قد تطورت على أعمال الإدارة وإنّ إنحراف السلطة وتحويرها من قبل الوزير يُسيء لهذا الموقع المفترض أن يكون مسخراً للمصلحة العامة دون سوها.

<u>المطلب الثاني: المسؤولية أمام القضاء الجزائي</u>

والمقصود هنا المسؤولية عن الجرائم العادية التي يرتكبها الوزير والتي لا تدخل في نطاق وحدود المادة 70 من الدستور تلك الجرائم التي تجعل الوزير بنفس موقع الشخص العادي وبالتساوي معه ليُحاكم أمام المحاكم العادية وقد رأينا كيف أنّ الإجتهاد لم يكن موحداً بشأن الجرائم التي تخرج عن نطاق المادة 70 من الدستور والتي تعتبر جرائم عادية مع العلم أن الجرائم العادية والتي تُرتكب خارج إطار المهام والصلاحيات الوزارية كسحب شيك دون مؤونة أو جريمة قتل أو إغتصاب أو غيرها من الجرائم التي يُمكن أن يرتكبها أي شخص وتجعله عرضةً للمسائلة أمام القضاء الجزائي العادي وحتى تلك الجرائم تُطرح بشأنها إشكالية مدى إستفادة الوزير من موقعه وحصانته والوسائل المتاحة أمامه والأجهزة التي قد تكون بتصرفه فتشكل عائقاً حتى للمسائلة أمام القضاء العادي فماذا لو إستغلها الوزير لتعطيل هذه المسؤولية وطبعاً بصورة غير قانونية الأمر الواقع خاصةً في حال كانت دولة القانون والمؤسسات ضعيفة. لأن هكذا أمر في الدول المتقدمة والمتطورة هو شبه مستحيل حيث الولاء للوطن لا للطائفة وإحترام القانون لا الخنوع إلى الولائات الشخصية والزعامات الطائفية المبنية على العصبيات.

في لبنان، تمّت ملاحقة الوزير شاهيه برصوميان والوزير علي عجاج العبد الله عام 2003، أمام القضاء الجزائي العادي وأُخلي سبيلهما فيما بعد لعدم صلاحية القضاء الجزائي العادي بملاحقتهما سنداً للمادة 70 من الدستور اللبناني، التي منحت سلطة الملاحقة للمجلس الأعلى، وقد جرى تفصيل ذلك سابقاً.

[40] - مجلس شورى الدولة، قرار رقم 36 تاريخ 1996/10/17 ، الياس شويري/الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1998، العدد 14، ص 60.

كما تطرح إشكالية أخرى في حال إرتكب الشخص الذي تمّ توزيره جريمة قبل توليه الوزارة ولم يصدر حكماً جزائياً بحقّه ووّزر ومن ثمّ صدر حكماً بحقّه فهل يُنفذ به أمّ أن حصانته وموقعه يمنعا صدوره او تنفيذه؟

من الناحية القانونية يجب تنفيذه ولا يُعيق الموقع صـــدوره طالما الجريمة إرتكبت قبل تولي الوزارة ولكن من الناحية الفعلية وبالرغم من عدم حصول هكذا أمر في لبنان إلا أن الحصانات والعصبية الطائفية بولائها ومراكز قواها قد تُشكل حاجباً لهذه المسؤولية.

المطلب الثالث: أمام القضاء المدني:

الأصل أن المسؤولية المدنية هي مسؤولية مرتدة أي أنها مسؤولية فرعية تكون نتيجة مسؤولية جزائية. فالمادة 70 من الدستور اللبناني عندما تكلمت عن المسؤولية الجزائية للوزراء نصّت على أنه سيصدر قانون خاص يحدد شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية أي المدنية التي تتفرع عن المسؤولية الناتجة عن الجرائم التي عنتها المادة 70 وهي من إختصاص المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

والمشكلة أن المجلس الأعلى عندما يقضي بتجريم أحد الوزراء لا يحق له الحكم بالمسؤولية المدنية اي التعويضات المدنية المتآتية عن الجرم التي تبقى من إختصاص المحاكم العادية فلقد جاء في إحدى محاضر مناقشات القانون رقم 90/13 الخاص بالمجلس الأعلى مداخلة للنائب السابق نصري معلوف بقول "ماذا تعني مسؤولية الوزراء الحقوقية، تعني التعويضات الشخصية يعني إذا بدد أو إختلس حال عام ننتظر حتى يصدر الحكم عليه من المجلس الأعلى وبعد ذلك نأتي ونقدم عليه دعوى أمام المحاكم المدنية وننتظر مراحل المحاكمة بدايةً وإستئناف وتمييز، يعني سنحصلهم من الورثة وهذا لا يفيد الدولة"[41]

وحتى تاريخه لم يصدر القانون الخاص بالحقوق المدنية وهو ما يهم الشعب وما يفيد الدولة لأن الحكم بالتجريم دون أن يتضمن ردّ التعويضات المدنية لا أهمية له وهذا يدل أكثر فأكثر على إبقاء المسؤولية المدنية عن جرائم المادة 70 معطلة وغير مفعلة مما يجعل الوزير في حصن منيع من المسؤولية.

[41] - أحمد، زين، "محاضر مناقشات الدستور"، طبعة 3، محضر الجلسة الثالثة، المنعقد في 1990/8/21، بيروت، 2004

ولكن هنالك مسؤولية مدنية مستقلة للوزير نصّ عليها قانون المحاسبة العمومية فالوزير مسؤول شــخصــياً بأمواله الخاصـــة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الإعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الإعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن احكام تشريعية سابقة ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين[42].

حتى هذه المسـؤولية هي غير مفعلة وتبقى اقرب إلى السـياسـية في لبنان وبسـبب عدم إنتظام المالية العامة لسـنواتٍ عدة (منذ 2005 لغاية 2017 لم تصـدر موازنة) حصـل أن بعض الوزراء إضـطروا إلى تجاوز الإعتمادات بغية تســيير المرافق العامة لأمور ضــــرورية لأن الموافقة على إعتمادات إضـــافية وبســـبب المناكفات الســـياســـية كانت تطول وتطول ، وإســـتمرارية المرافق العامة مثلاً: (الإعتمادات الخاصـــــة بعلاج الســـرطان أو غيرها من الأمراض المميتة) حيث يكون عقد النفقة ضـــــروري ولا يحتمل الإنتظار فهل أن الوزير الذي يتجاوز الإعتمادات في ظل عدم إنتظام المالية العامة وتأخر فتح الإعتمادات يُسأل مدنياً؟

إذا طبقنا حرفية النص الجواب يكون نعم لأن النص إشـترط التجاوز مع العلم ولكن في القوانين هنالك قواعد تسـموا على قواعدٍ أخرى فقاعدة عدم الإخلال بالإجراءات المنصـوص عنها في القوانين تضـــمحل وتكون أقل شـــأناً من قاعدة تســيير المرافق العامة وإنقاذ أرواح المواطنين التي لا تحتمل التأخير . وبالتالي طالما تمّ تجاوز الإعتمادات من أجل أمور ضرورية لا تحتمل التأجيل ولا التأخير، وطالما أنّ هنالك حياة مواطنين في المسألة فحقوق الإنسان تكون أسمى من هذه الإجراءات ولا سيما أن الدســتور اللبناني في مقدمته أكد على أن لبنان عضـــو مؤســس عامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنســـان. وتجســـد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون أي إستثناء.

وما أهم من حياة الإنسان في مجال حقوق الإنسان؟

هذه العقبات في فرنسـا، لا يمكن أن تحصـل لأن إنتظام المالية العامة دائم وبالرغم من إلغاء الرقابة الإدارية المسبقة على المال العام فإن رقابة ديوان المحاسبة في فرنسا جداً قوية ولا يستطيع لا بل لا يجروء أي وزير على إرتكاب مخالفاتٍ مالية لأن ديوان المحاسـبة قادر ومن خلال الحواسـيب الآلية الموجودة في مكاتب القضـاة الإطلاع على جميع العمليات المالية للإدارة ومنع حصـول أي مخالفات مالية فهيبة ديوان المحاسبة في فرنسا كبيرة وإتجاه الوزراء والإدارة العامة[43] مما يؤدي إلى تفعيل هذه المسؤولية.

---

42 - حسن، عواضة، "المالية العامة الموازنة والضرائب والرسوم دراسة مقارنة، طبعة أولى، دار الخلود، 1995، ص 268.

43 - وسيم، أبو السعد، "محاضرات في قانون المحاسبة العمومية"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، 2015.

الفصل الثاني

تحديث وتطوير موقع الوزير

لتطوير وتحديث موقع الوزير في الدســــتور اللبناني، لا بدّ من مراعاة وإحترام المبادئ العامة الدســتورية وبالأخص مبدأ الشـرعية والفصــل بين السـلطات وإسـتمرارية المرافق العامة كما يقتضــي إحترام مبدأ المواطنة بجوهره وروحيته وأخيراً لتحقيق البعد الوطني لا بدّ أيضـــــاً من تحقيق العدالة الإجتماعية والإنماء المتوازن.

أمّا على الصــعيد القانوني والتنظيمي أقترح الفصــل بين النيابة والوزارة أولاً وتطوير قواعد المســؤولية وآليات المحاســبة ثانياً وثالثاً تأمين إلزامية أحكام القضــاء الإداري وفق آلية حديثة لا تجعل القضــاء يحل مكان الإدارة ولا تجعل الإدارة ممتنعة عن التنفيذ . أمّا على الصــــعيد الأدائي والحوكمة فإحترام مبدأ الصــدقية والشـفافية مروراً بإعتماد معايير قياس الأداء والجودة وإعتماد مبدأ المحاســبة والمراقبة المستمرة من خلالهم يتحقق التحديث والتطوير على هذا الصعيد .

المبحث الأول: على الصعيد الوطني

المطلب الأول: إحترام المبادئ العامة الدستورية:

إن المبادئ العامة الدستورية هي روح الدستور وهي مرنة بجوهرها ومتطورة بصلبها. ومن أهم المبادئ الدستورية التي لا بدّ من إحترامها لتحقيق التحديث والتطوير على صعيد البعد الوطني

أولاً: مبدأ الشرعية

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات

ثالثاً: مبدأ إستمرارية المرافق العامة.

أولاً: مبدأ الشرعية، يعني إحترام جميع القواعد القانونية بتسلسلها إبتداءً من رأس هرم القواعد القانونية الدستور فالمعاهدات الدولية والقوانين والمبادئ العامة القانونية فالمراسيم وأخيراً القرارات.

ووفقاً لمبدأ الشرعية يقتضي أن تخضع الدولة وبجميع أعمالها لحكم القانون الذي يقتضي إحترامه من أعلى سلطة عامة إلى أدنى موظف ودون أستثناء أو تمييز[44]فكل الأعمال الإدارية تخضع لمبدأ الشرعية[45].

فالوزير عليه أن يحترم مبدأ الشرعية من أحكام الدستور وبالأخص التي توجب عليه توقيع المراسيم وإذ لم يحدد الدستور مهلة لرئيس الحكومة وللوزير بالتوقيع على المراسيم ، وحدد لرئيس الجمهورية فهذا لا يعني أن المهلة مفتوحة أمام الوزير ورئيس الحكومة بل يقتضي عليهم فوراً توقيع المراسيم وإن عدم تحديد مهلة ذلك لأن الوزير ورئيس الوزراء ملزمين بالتوقيع على المراسيم التي يتخذها مجلس الوزراء ولا يحق لهم الإمتناع أو الإستنساب فحق الإعتراض أُعطي وفقاً للمادة 56 من الدستور حصراً لرئيس الجمهورية، الحكم بمقتضى الدستور.[46]

---

[44] - خالد، قباني، "محاضرات في القانون الإداري العام"، سنة ثانية حقوق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، بيروت، الفرع الأول، سنة 2000.

[45] -André, De Laubadaire, “Manuel de droit administartif”, 8ième éditions, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1967, P84.

[46] - وسيم، منصوري، "محاضرات في القانون الدستوري والعدالة الدستورية"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا في القانون العام البحثي، 2017.

كما يقتضـــي وإسـتناداً لمبدأ الشـرعية على جميع الوزراء بصــفتهم أولاً شـركاء في السـلطة التنفيذية تطبيق أحكام القوانين التي أقرها مجلس النواب ووضـع مراسـيمها التطبيقية والتنظيمية ففي لبنان وفقاً لتصــــريح دولة رئيس مجلس النواب الأســـتاذ نبيه بري هنالك أكثر من 39 قانون غير مطبقين وإن تطبيق هذه القوانين ينهي 90% من حالة الفساد وفقاً لتصريح رئيس مجلس النواب[47].

وبالفعل ومن أهم هذه القوانين التي لم تصــدر بشــأنها هذه المراســيم ولم تطبق: قانون الإثراء الغير المشروع عام 1953، قانون وسيط الجمهورية رقم 664 تاريخ 2005/2/4 وقانون سلامة الغذاء رقم 48 تاريخ 2015/11/26 وقانون حق الوصـول إلى المعلومة رقم 28 تاريخ 2017/2/10 وقانون حماية كاشفي الفساد رقم 83 تاريخ 2018/10/10.

كما أن بعض الوزراء وفي ظلِّ غياب المحاســـبة عمد إلى التأخير الغير مبرر لا بل حتى الإمتناع عن تنفيذ مراسيم قد وقعوا عليها[48].

إن عدم إحترام مبدأ الشرعية من قبل الوزير بصـفته شـريكاً في السـلطة التنفيذية أو رأسـاً لهرم إدارته تُبعد هذا الموقع عن دولة القانون والمؤسـسـات ويُسـيئ لبعده الوطني بجعله موقعاً للزبائنية السـياسـية ومسخّراً للمصـلحة الخاصـة وبعيداً عن المصـلحة العامة فينزع منه الطابع المؤسـسـاتي الموضـوعي ليتقوقع في قالبٍ من الشخصنة والفوضى.

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات:

لقد جاء في مقدمة الدستور اللبناني في الفقرة هـــ – النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

لقد تكلم مونتسكيو عن الفصل بين السلطات بقوله عندما تجتمع السلطات بيد شخص واحد أو هيئة واحدة أو شـخص من الحكام لم يعد ثمة حرية سـيضـيع كل شـيئ إذا ما إحتفظت بالسـلطات الثلاثة، توزيع السـلطات بين أيدي مختلفة شـرط من شـروط تحقيق الحرية والضـمانة الكبرى للحرية ولحقوق الإنسـان هي التوازن بين هذه السـلطات وإذا سـيطرت إحداها على الأخرى تقع الحرية بتهديد مستمر.

[47] - نبيه، بري، رئيس مجلس النواب اللبناني، تصريح لقناة N.B.N ، بيروت، 2019/2/15.

[48] - مرسوم رقم 2899، الخاص بتعيين طلاب خريجي الدورة 23 من الإعداد لوظائف الفئة الثالثة في المعهد الوطني للإدارة قسم القانون والإدارة العامة، تاريخ 2018/5/3

فلا بد لكل إنسان يتمتع بسلطة أن يميل إلى الإساءة في إستعمالها لذا يجب أن توقف سلطة سلطة أخرى على ما جاء في كتاب روح الشرائع لمونتسكيو الصادر سنة 1748[49].

لذا لا بد من نظام من الحواجز والموازنات من شأنه أن يوقف بعضها بعضاً وبصورةٍ آلية ويمنع وبصورةٍ آلية من إرتفاع إحدى السلطات إلى القمة على حساب السلطتين الآخرتين وبالتالي وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة صلاحياتها ولا تتعدى أو تعرقل صلاحيات سلطة أخرى وبدون الهيمنة أيضاً.[50]

فمبدأ الفصل بين السلطات أيضاً مع تطوره يُمكن إعتبار أن الإجتماع قد يكون مادياً أو معنوياً مباشراً أو غير مباشر.

فالوزير عندما يمتنع تنفيذ القوانين يُعرقل عمل السلطة التشريعية ويُخل بمبدأ الفصل بين السلطات. كما أن الوزير في حال إمتناعه عن تنفيذ أحكام القضاء يكون قد أخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات لجهة السلطة القضائية الضامنة والحامية والتي تعتبر الحكم بين السلطتين، فتشترل عندما كانت بريطانيا تُقصف أثناء الحرب العالمية الثانية سأل أولاً عن القضاء فقال طالما القضاء بخير بريطانيا بخير.

كما أن الوزير حينما يستعمل نفوذه للتأثير على إحدى السلطات يكون في الأمر إجتماع معنوي للسلطات وغير مباشر من خلال نفوذ موقعه وخاصةً في حال كان يتمتع بحقيبة سيادية أو وازنة. لذا لا بدّ على الوزير في موقعه أن يحترم مبدأ الفصل بين السلطات نصاً وروحاً لإضفاء بعداً وطنياً شاملاً متوازناً متزناً ضامناً لهذا الموقع وإبعاده عن الهيمنة والديكتاتورية والعرقلة.

وأخيراً، إن إجتماع النيابة والوزارة في نفس الشخص يّشكلان خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن نفس الشخص يُراقب ويُحاسب نفسه، وهذا مُسيء للمصلحة العامة. ويشكل أيضاً خرقاً للفقرة هـ من الدستور اللبناني الذي نصّ في مقدمته على أنّ النظام قائم على الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها، ولكن للأسف المادة 28 من الدستور اللبناني أجازت الجمع بين النيابة والوزارة لتناقض الفقرة هـ من مقدمة الدستور.

---

[49] - إدمون، رباط، "الوسيط في القانون الدستوري العام"، جزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ص 566.

[50] -André, De Laubadaire, “Manuel de droit administartif”, 8ième éditions, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1967, P39.

ثالثاً: مبدأ إستمرارية المرافق العامة

هذا المبدأ الذي كرسه الدستور في المادة 64 منه فالمرفق العام هو كل نشاط ينزع إلى تلبية حاجة من المصلحة العامة.[51]

فتأمين إستمرارية المرافق العامة وبالأخص تلك الخاضعة لسلطة الوزير إدارة أو وصايةً أمرٌ لا بدّ منه ووفقاً لقواعد الشرعية تحقيقاً للمصلحة العامة بما يتوافق وطبيعة هذه المرافق ولكن المسألة تُصبح أكثر دقةً عندما يكون هنالك ظروف إستثنائية فتصبح هذه المهمة أصعب وأدق وهنا موقع الوزير حيث تتوسع صلاحياته أي صلاحيات الإدارة لأنه في ظل الظروف الإستثنائية يتمدد مبدأ الشرعية لتحل مكانه شرعيةً إستثنائيةً تخضع لمراقبة مجلس الشورى. وهنا يكون على عاتق الوزير مهمة صعبة وتحتاج إلى مهارات قيادية للتوازن بين التدابير الإستثنائية المتخذة لمواجهة تلك الظروف الشاذة، في علم الإدارة الحديث أصبحنا نتكلم عن إدارة الكوارث والمخاطر وحوكمتها نظراً لدقة الموضوع.

وبالتالي إنّ إحترام هذه المبادئ الدستورية يُضفي على هذا الموقع روحاً وطنية ذات طابع مؤسساتي منظم متوازن بعيد عن الشخصنة والإستئثار بالسلطة والفوضى.

المطلب الثاني: إحترام مبدأ المواطنة:

المواطنة أي الإنتماء للوطن والولاء له دون سواه فالمواطنة هي ثقافة وهي أيضاً حوار وتفاعل دائم بين المواطن والدولة في طلبات المواطن من الدولة وإنتقاداته لأعمالها وموجباته نحوها والقانون الدستوري يتضمن الأحكام الناظمة للحوار والتفاعل بين الحكام المتولين زمام الدولة وبين المحكومين الخاضعين لأوامرها، مع ما يلازم هذا الإتصال من التبدل والتجديد بفعل الديمقراطية والإنتخاب بين الحاكم والمحكومين في قيادة الدولة[52].

---

[51] - جورج، فوديل، "القانون الإداري"، ترجمة منصور القاضي، جزء أول، طبعة أولى، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص 538

[52] إبراهيم، شيحا، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، طبعة ثانية، مكتبة القانون الدار الجامعية، بيروت، ص 847.

الدستور اللبناني أشار في مقدمته الفقرة أ – إلى أن لبنان وطن سيد حر مستقل وطن نهائي لجميع أبنائه واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات. ج – على المساواة بين المواطنين دون تمييز أو تفضيل في الحقوق والواجبات كما أكدت الفقرة ط – على أنّ أرض لبنان هي أرض واحدة لكل اللبنانيين فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع في ظل سيادة القانون فلا فرز للشعب على أساس أي إنتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.

وقد تضمن الدستور في فصله الثاني معالجةً مفصلة عن اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم.

فالمادة 7 والمادة 13 نصتا على مبدأ المساواة المكرس في مقدمة الدستور أمام الأعباء العامة وأمام القانون والوظيفة العامة.

والدستور الفرنسي في مقدمته قد ربط مفهوم المواطنة بالسيادة فالمواطنة في جوهرها تعني المساواة بين جميع المواطنين دون أي تمييز لا على أساس الطائفية أو اللون أو العرق أو الإنتماء السياسي فالتمييز يتم وفقاً لأوضاع قانونية مختلفة فقط.[53]

ولكن للأسف في لبنان مازالت الطائفية تسمو على مبدأ المواطنة إذ الغلبة لها والمرحلة المؤقتة المحددة في الدستور يبدو أنها تتكرس أكثر فأكثر وخاصةً في ظل قوانين إنتخابية وممارسات وأعراف تجسدها ولا تريد إلا إبقائها حفاظاً على وجود من يمارسها السلطوي.

وحتى الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية التي نصت عليها المادة 95 والتي فرضت على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين إتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطةٍ مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وشخصيات سياسية وفكرية وإجتماعية وتكون مهمة الهيئة دراسة وإقتراح الطرق الكفيلة لإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلس النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية لم تتم والأمور متجهة في لبنان إلى مزيد من تغليب الطائفية على مبدأ المواطنة وبالأخص من السلطة التنفيذية الذي يُشكل فيها موقع الوزير حجر الزاوية،حتى بلغ الأمر في توظيفات الفئة الخامسة والرابعة والتي نصت المادة على عدم وجوب المناصفة فيها بل فقط في الفئة الأولى حتى هذه الفئات أصبحت خاضعة ممارسةً للطائفية السياسية لا لمبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة.

---

53 – René, Chapus, Droit administratif general, 9ième éditions, Delta Paris.P 545.

لا بل بعض الممارسات ذهبت إلى التمييز حتى في المعاملات وفي الأمور الحياتية الأساسية على أساسٍ طائفي أو زبائني ضاربةً بعرض الحائط مبدأ المواطنة هذا المبدأ الذي تطور في البلاد ذات الديموقراطيات الحديثة فلم يعد يقتصر على المساواة فقط بل أصبح يُعنى بكرامة المواطن وأخذ يتخذ مفهوم خادم الشعب لمن يُمارس أو يتولى الشأن العام وبالأخص الوزراء فأنجيلا ميركل رئيسة وزراء ألمانيا (بلقب مستشارة) عندما سألها أحد الصحافيين لقد شاهدناك منذ عشرة أعوام ترتدين نفس الثوب الذي ترتدينه اليوم أجابته بأني لست عارضة أزياء بل خادمة للشعب الذي يدفع لي أجري.[54]
وكلنا يذكر قضية الوزير البريطاني الذي قدم إستقالته للبرلمان بسبب تأخره دقيقةٍ واحدة عن جلسة أسئلة وهو الوزير مايكل بايتس (Michael Baets)[55] ولو أنّ رئيس الوزراء قد رفضها إلا أنّ ذلك إذ يدل على إحترام كرامة المواطنين وثقافة المواطنة لديه ، من موقعه كوزير أمّا في لبنان فما زلنا نطمح إلى أن يتحقق مبدأ المساواة في مفهوم المواطنة بعيداً عن الطائفية السياسية بينما الغرب تجاوز هذه المسألة منذ زمن طويل ليجعل كرامة المواطن وصفة خادم الشعب هي الأساس في مفهوم المواطنة لجهة من يتولى الشأن العام وبالأخص الوزراء. وصفة خادم الشعب هذا المفهوم الجديد للمواطنة أوصلت زلنسكي إلى سدة الرئاسة في أوكرانيا في نيسان 2019.

إن إحترام مبدأ المواطنة من قبل الوزير بجوهره القائم على المساواة وروحيته المرتبطة بكرامة المواطن وتواضعه وحداثته المنبعثة من فكرة خادم الشعب يجعل هذا الموقع وطنياً بإمتياز ويُنزله من برجه العاجي ويحميه من مخالب الطائفية والشخصنة والزبائنية السياسية.

<u>المطلب الثالث: تحقيق العدالة الإجتماعية والإنماء المتوازن</u>

لقد نصت مقدمة الدستور اللبناني الفقرة ج على أنّ لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على إحترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق.

---

54 - www. Le monde.fr/ le créepuscule d'Angéla Merkel/29-10-2018/.

55 www. Le figaro.fr/1-2-2018/

فمسألة العدالة الإجتماعية مربوطة بشكل النظام السياسي ومبدأ المساواة كما نصت الفقرة ز من الدستور على أنّ الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً وإجتماعياً وإقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام والوزير من موقعه في النظام الدستوري اللبناني لا بدّ أن يحترم هذه المبادئ نظراً لإرتباطها بالنظام الدستوري وبوحدة الدولة وإستقرار النظام أي بالكيان، والعدالة الإجتماعية لم تعد تقتصر بمفهومها الحديث على المساواة كما الإنماء المتوازن بل أصبحا يرتبطان بمفهوم التنمية المستدامة.[56]

والتنمية المستدامة هي تلك التي تلبي إحتياجات الأجيال الحاضرة من دون النيل من قدرة الأجيال القادمة. فهي تعني نمطاً من التنمية لا يُفرّط في إستثمار مصادر الثروات الطبيعية أو تخريبها فتعمل على تجديد الموارد والثروات وإعادة التصنيع بشكل يضمن بيئة نظيفة وصالحة للأجيال الحاضرة والمستقبلية.

فتتعزز الديموقراطية وتتحسن نوعية الخدمات الإجتماعية من أغذية، رعاية صحية، بنى تحتية، مرافق عامة متاحة للجميع، تمكين المرأة، مياه شرب مأمونة، حماية قواعد الموارد الطبيعية، الحدّ من كل مظاهر التلوث، مدن صديقة للبيئة بعبارةً أدق "البصمة البيئية"، هيكليات إقتصادية تؤدي إلى زيادة في الإنتاج القومي وزيادة عناصر الإنتاج تؤدي إلى نمو إقتصادي.

أنظمة إقتصادية ونقدية وتجاربية وضريبية متينة وعادلة. تؤمن توزيع عادل للدخل وكبح الفجوات بين الطبقات وتقليص التفاوت الإجتماعي بين المناطق.

تعليم للجميع وبنفس النوعية وبدون تمييز بين المناطق وقدرة الحصول على التكنولوجيا والمعلومات وبالتالي يكون هنالك تغيرات جذرية على المستوى الإجتماعي والإقتصادي والبيئي لكي لا تحصل صراعات.[57]

وهذا أمر يتطلب سياسات عامة التي هي من مهمة مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة 65 من الدستور وخطط تنموية شاملة وعلى صعيد كل وزارة يتطلب أيضاً وضع معايير في توزيع الخدمات،

---

[56] - فوزت، فرحات، "محاضرات في القانون الإداري والعقود الإدارية"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا، سنة ثانية قانون عام بحثي، 2017 – 2018.

[57] - الياس، أبو جودة، "التنمية المستدامة"، مجلة الدفاع الوطني، عدد 78، تشرين الأول 2011.

معايير موضوعية علمية توازي بين الحاجات لكلِّ منطقةٍ وفقاً لمنطق المساواة فالمسألة ليست قانونية بحتة بل هي علمية أيضاً.

حتى في عالمنا الحديث هنالك مطالبات بتكريس ما يُسمى بالحقوق المستدامة في الدساتير وبالتالي مسألة التنمية المستدامة الصورة الحديثة للعدالة الإجتماعية والإنماء المتوازن أصبحتا مسألة ترتبط بطبيعة النظام وإستقراره ولا بدّ للوزير من موقعه أن يعمل على تحقيقها من أجل مجتمع أكثر أمناً وإستقراراً وإستدامة.

المبحث الثاني: على الصعيد القانوني والتنظيمي.

لا بدّ من مجموعة قواعد قانونية تنظيمية من شأنها منع الكيدية السياسية وإساءة إستعمال السلطة أو تسخيرها لغايات شخصية فتتعزز المسؤولية وتتفعّل وتنشأ ضوابط تحدُّ من إستعمالها لتنشأ منظومة تجعله أكثر موضوعية وفي إطار مؤسساتي شفاف فيتعزز هذا الموقع ويتحدث ويتطور أكثر فأكثر بإتجاه دولة القانون والمؤسسات الدستورية.

المطلب الأول الفصل بين النيابة والوزارة:

المادة 28 من الدستور اللبناني تنصّ على أنه يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة أمّا الوزراء فيجوز إنتقائهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارج عنه أو من كليهما.

إنّ جواز الجمع بين النيابة والوزارة من شأنه ضرب دور المجلس النيابي الرقابي فلا يجوز أن يكون نفس الشخص يُراقب ويُحاسب نفسه فينطبق عليه القول: "فيك الخِصامُ وأنت الخصم والحكمُ" وهذا خرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات، أضف إلى ذلك، إلى أنّ قيام ما يُسمى حكومات الإئتلاف الوطني التي تتمثل فيها تقريباً كل الكتل البرلمانية وتكون بغالبية تكوينها من المجلس النيابي فمثلاً الحكومة السابقة ضمت من أصل 29 وزيراً 15 منهم نواب ووزراء في نفس الوقت[58] وتضمنت نواباً حازوا على حقائب سيادية الداخلية والمالية و خدماتية تربية، زراعة، صناعة، شباب ورياضة، عمل. أي ما نسبته تقريباً 60% وكانت حكومة تشرف على الإنتخابات أيضاً.

---

[58] - مرسوم رقم 2 تاريخ 2016/12/18.

أمّا الحكومة الحالية فإنها تضـــم عدد أقل من الوزراء النواب في نفس الوقت نظراً أنّ بعض الأحزاب اللبنانية والقوى المشـاركة في الحكومة قد قررت عدم الجمع بين الموقعين (تيار المسـتقبل، حزب الله، القوات اللبنانية وتيار المردة).

وهنالك بعض الأحزاب مثل التيار الوطني الحر كان أول من نادى بضـــرورة الفصــــل بين الموقعين وإتباعه إلا أنه عدل عنه في الحكومة الأخيرة فالأمر طالما أنه غير ملزم لا يُمكن البناء عليه.

إنّ الجمع بين الموقعين من شـأنه أيضـاً تحويل موقع الوزير في النظام الدسـتوري اللبناني إلى موقع خدماتي يجنح نحو الزبائنية السـياسـية والشـخصـنـة وخاصـة في ظلّ عدم وجود هيئات رقابية مستقلة فعلاً ولديها القدرة لمراقبة الحملات الإنتخابية وتصـــبح المســألة أكثر خطورةً على عدالة الإنتخابات وتكافؤ الفرص بين المرشـــحين من جهة وعلى تســخير المرافق العامة والأجهزة لغايات إنتخابية من جهةٍ ثانية عندما تقترب الإنتخابات وتبدأ الحملات الإنتخابية.

لذا ، فإن فصـل النيابة عن الوزارة يؤدي إلى إحترام مبدأ الفصـل بين السطات وعدم إجتماعها في يدٍ واحدة ممّا يُسيء إستخدامها كما قال مونتسكيو في كتاب "روح الشرائع".

في فرنسـا منع دسـتور الجمهورية الخامسـة من الجمع بين موقعي الوزارة والنيابة بنصٍ صـريح وهو نص المادة 23 من الدسـتور بحيث لا تتآلف وظيفة كل عضـو في مجلس الوزراء مع ممارسـة أي مهنة ذات طابع وطني أو وظيفة عامة أو أية مهنة أخرى.[59]

وبالرغم من أن الدســـتور اللبناني قد أجاز الجمع بين الموقعين لكنّ قوانين الإنتخابات المتعاقبة ولا ســيما القوانين الأخيرة قد منعت رؤســاء البلديات وموظفي الفئة الأولى والثانية والقضــاة وجميع القوات المسـلحة من الترشـح إلى الإنتخابات النيابية وإذا أرادوا عليهم تقديم إسـتقالتهم قبل سـنتين أو ستة أشهر حسب نوع الوظيفة[60]فكيف يُمنع على هؤلاء الترشح للنيابة وهم في وظائفهم التي تقل شأناً عن وظيفة الوزير رأس الهرم في إدارته والجزء الفعال في الحكومة والذي يُســمح له بالترشـــح للنيابة

[59] -Jean, Gicquel; “Droit constitutionnel et institutions Politiques”, 16éme éditions, Delta Monchrestien, 2000, p36.

[60] - المادة الثامنة من القانون رقم 44 تاريخ 2017/6/17.

والجمع مع الوزارة؟ إنّ هذه المسألة تشكلُ مساساً لمبدأ المساواة المنصوص عنه في مقدمة الدستور والمادة 7 و 13 منه لذا ومن باب الحرص على مبدأ المســاواة وتناغم التشــريع من باب إســتقلالية الرقابة البرلمانية وفعاليتها من جهة وتطوير موقع الوزير نحو رســالةٍ ومهاماتٍ أكثر شــفافيتاً وإتقاناً على صــعيد عمل الســلطة التنفيذية وتعزيزاً للمســؤولية وحفاظاً على دولة المؤســســات والقانون من المفضّل الفصل بين النيابة والوزارة على الشكل التالي:

- لا يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة.
- لا يحق للوزير طالما أنه يتمتع بهذه الصــفة أن يترشــح للنيابة وفي حال أراد الترشــح للنيابة عليه أن يســـتقيل فوراً من الحكومة ولا يُقبل طلب ترشـــيحه للنيابة إذا كان وزيراً وقت تقديم الطلب ويستثنى من ذلك الوزراء في حكومات تصريف الأعمال لأنّ المسؤولية السياسية وهي الأساسية تكون معطلة لتعذر سحب الثقة منهم. أمّا النائب الذي يُعين وزيراً فعليه وخلال 48 ساعة كحدٍ أقصــى من تعينه أن يختار ما بين النيابة أو الوزارة وإلا إعتبر مســتقيلاً حكماً من الوزارة وإذا قبل تعينه في الوزارة عليه أن يســـتقيل من النيابة بكتابٍ خطي يُقدمه إلى المجلس النيابي وتنتج الإســتقالة مفعولها في هذه الحالة فقط بمجرد تســجيل الكتاب الخطي في دوائر المجلس أو لدى كاتب العدل دون حاجة إلى تلاوته علناً من قبل رئيس مجلس النواب أمام المجلس[61] وفقط في هذه الحالة.

<u>المطلب الثاني: تطوير قواعد المسؤولية وآليات المحاسبة.</u>

إنّ المسؤولية الجزائية للوزراءِ في لبنان وفي ظلّ النصوص القانونية الحالية هي مسؤولية معطلة إذ أن إتهام الوزير يحتاج إلى ثلثي أعضــاء مجلس النواب أي نفس الغالبية اللازمة لتعديل الدســتور وهذا الأمر يزداد تعجيزاً في ظلِّ إندماج السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية بسبب حكومات الوحدة الوطنية حيث أضحى مجلس الوزراء مجلس نواب مصّغر فمن يتهم من.

لذا ومن المفضــل، لكي تصــبح المســؤولية الجزائية مفعّلة في لبنان لا بدّ من نقلةٍ نوعية وليس فقط تعديل بســيط يســمح من جهة بتفعيل المســؤولية ومن جهة ثانية يكون هنالك منظومة قانونية

61 - الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب اللبناني، قانون النظام الداخلي لمجلس النواب، الصادر بتاريخ 1994/11/18، م 15.

تراعي في إجراءاتها وأصـــولها مكانة موقع الوزير بحيث لا يتعرض للكيدية الســياســية وللضـــغط الإبتزازي، من جهة ثانية لا يُصبح هذا الموقع محصناً ضدّ أي ملاحقة جزائية عندما تتوفر شروطها.

أ- الإقتراح الأول: تعديل أصـول الملاحقة أمام المجلس الأعلى بحيث يتم تخفيض الأكثرية من الثلثين إلى النصف + 1. وإخراج جرائم الرشوة والسرقة والإختلاس وكل ما يرتبط بامال العام تحديداً من الحصـانة لكثرة حصـولها ولإنها تضـع صـاحبها بمنزلة الشـخص العادي الذي لا يسـتحق الحصـانة ويقتضـي معاملته كمجرم عادي أمام المحاكم العدلية مع إمتناع توقيف الوزير في هذا النوع من الجرائم وامام المحاكم العدلية حتى صـــدور حكم جزائي مبرم بحقه يُدينه بالجريمة فيما خلا الجريمة المشـــهودة التي لا لبس فيها أما التدابير الأخرى التي من شـــأنها حفظ المال العام وعدم تمكين المجرم من الفرار من داخل البلاد (مثلاً إشـــارة القيد الإحتياطي على أمواله ومن هم معتبرون بمثابة الشـــخص الواحد وحجز جواز الســـفر والمراقبة) فلا ضير أن يقضي بها ولو قبل صدور الحكم النهائي.

ب-الإقتراح الثاني: يقضي بإتباع النموذج الفرنسي الذي ألغى المجلس الأعلى وإستبدله بمحكمة عدل الجمهورية.

ج- أمّا الإقتراح الثالث لجهة المسـؤولية الجزائية: يكمن بتأليف محكمة قضـائية لا تتضـمن أي برلماني وتسمى محكمة الجمهورية العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء ويدخل في إختصاصـها نفس الجرائم التي يختص بها المجلس الأعلى وتتألف من عشـر قضـاة خمسـة من القضـاء العدلي الأعلى رتبة وإثنان من ديوان المحاســبة وثلاثة من مجلس شـــورى الدولة على أن يتولى الإدعاء أمامها مدعي عام هو مدعي عام الجمهورية يكون مداورة وكل ســنة المدعي العام التمييزي بمعاونة المحامين العامين التمييزين تارةَ وطوراً مفوض الحكومة لدى مجلس شـورى الدولة يعاونه مسـاعديه ويتم الإدعاء أمام هذه المحكمة إمّا عفواً من قبل مدعي عام الجمهورية أو بناءً على شـكوى المتضـرر وطبعاً خلو هذه المحكمة من النواب يجعل عملها أكثر إسـتقلالية ومهنية وحرفية على أن القضـاة يتم إنتخابهم من قبل الجسـم القضـائي وليس من خلال أي تعيين ولمدةٍ توازي مدة ولاية المجلس النيابي طبعاً هذا الأمر يتم ضــــمن منظومة قانونية تمنح السلطة القضائية الإستقلالية من خلال تعيين القضاة في المراكز العليا (مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وديوان المحاسبة) من خلال الإنتخاب الداخلي

وليس التعيين السياسي وهكذا يتم تفعيل المسؤولية الجزائية بإستقلالية تامة مبنية على مهنية عالية وتراعي أصـــول المحاكمات التي تليق بموقع الوزير بحيث لا يتعرض لأي إبتزاز سـياسـي من أحد ويحافظ على كرامته من خلال عدم السـماح بتوقيفه حتى النطق بالحكم النهائي من قبل هذه المحكمة التي تصـدر أحكامها بموافقة الأكثرية المطلقة للأعضـاء دون حاجة إلى أكثرية موصـوفة وفي حال تعادل الأصـوات يرجح صـوت رئيسـها المنتخب من أعضـائها، على أن تحكم هذه المحكمة إضـافةٍ للعقوبة بالردود وبالمسـؤولية المدنية تبعاً لدعوى الحقّ العام.

أمّا لجهة المسـؤولية السـياسـية: فإن إنشـاء جهاز من الموظفين المختصـين يكون تابعاً لمجلس النواب من شأنه أن يساعد في مدّ اللجان النيابية والنواب بتقارير مستمرة ودائمة عن أحوال الوزارات وتكون بياناته شفافة نظراً لإستقلاليته عن الوزارات فيجعل الرقابة السياسية من الناحية القانونية ومن ناحية الأداء أقرب من أن تكون عن بعد وتجعل الرؤيا أوضـــح لدى النواب حيث توجيه الأســئلة والإستجوابات كما أنها تمدّ لجان التحقيق البرلماني بمعلومات أكثر وأدق عن واقع الأمور خاصةً وأنّ عمل لجان التحقيق البرلماني هو ظرفي ومؤقت بينما عمل هذا الجهاز هو دائم على أن يكون بإمكانه الإطلاع على جميع الملفات بإستثناء الملفات السّرية حفاظاً على أمن الدولة القومي.

ولابدّ أيضـاً على صـعيد القوانين بتعديل بعض القواعد القانونية التي تعرقل الملاحقات وتعطل المســؤولية بما أن منظومة الفســاد وهي منظومة عنكبوتية تبتدأ خيوطها من بعض موظفي الإدارة لتصل الى الهرم فلا بدّ من **إلغاء النص القانوني** الذي يمنع ملاحقة أي موظف جزائياً إلا بإذن وزيره بحيث تصبح الملاحقة عادية تماماً كأي مواطن.

كما أنّ إلزامية رفع السرية المصرفية عن كلِّ شخص يتولى الشأن العام طيلة وجوده في هذا الموقع هو وزوجه وأولاده القصار وبصورةٍ حكمية كوسيلة إحتياطية لمنع تبديد المال العام.

ومن النصوص القانونية التي يقتضي تعديلها النص القانوني الذي يسمح ولا يُلزم الموظف العام بتبليغ التفتيش المركزي عن اي أمر أعطي له من قبل رئيسه إذا كان هذا الأمر مخالفاً للقانون بحيث يُصـــبح هذا الموظف وقبل تنفيذ الأمر الخطي ملزماً بتبليغ التفتيش المركزي[62]إن هذا التعديل من

[62] - مادة 14، من المرسوم الإشتراعي رقم 59/112، 1959/7/12

شــــأنه لجم مخالفة القوانين من قبل بعض الوزراء والتي تبقى مخفية عن عيون الهيئات الرقابية لأن الموظف في ظلّ نصّ يوجز له ولا يُلزمه بالتبليغ يخاف من أن تطاله كيدية السـلطة السـياسـية في حال قام بالتبليغ بينما عندما يكون إلزامياً يتحررمن هذه الكيدية كونه ملزم ومقيد بالتبليغ.

كما أنّ تعديل المادة العاشـرة من قانون الإثراء الغير مشـروع[63]والتي توجب على الشـاكي تقديم كفالة مصـرفية قدرها خمسـة وعشـرون مليون ليرة لبنانية أمرٌ لا بدّ منه بحيث تخفض إلى خمسـة ملايين ليرة لبنانية أو ما دون لأن هذا الأمر من شـأنه تعطيل احكام هذا القانون الضـروري لمكافحة منظومة الفساد التي تبدأ من قاعدة الهرم لتصل إلى رأسه.

ولا بدّ لتحســـين أداء موقع الوزير من إقرار حزمة قوانين تحاكي التطوّر التكنولوجي والمعايير الدولية للأداء خاصةً وأن العنصر القانوني ليس هو المعول عليه وحده في إتخاذ القرار إذ أن الجانب التقني العلمي أيضـاً اسـاسـي بغية تطوير الأداء وتضـيّق هامش الخطئ و تجيز المسـؤولية، فإعادة هيكلة الإدارات العامة بما يتناسب وحاجاتها والمرونة التي تفرضـها الإدارة العامة الحديثة[64]من شـأنه تطوير الأداء والإنتاجية نوعاً وكماً فمثلاً في فرنســـا وزارة الداخلية تتضــــمن مديرية تحت مســـمّى "المديرية العامة للأمن المدني ولإدارة الكوارث"[65]ووجود هكذا هيكليات من شــأنه رفع مســتوى الأداء الحكومي عامةً والوزاري خاصـةً كما أن تفعيل دور هيئات الرقابة وتوسـيع صـلاحياتها ضـروري جداً لمنع الكيدية السـياسـية ومخالفة القوانين وضـمن هذه الحزمة لابدّ من تبسـيط المعاملات الرسـمية لتعزيز ثقة المواطن بالوزارات وإعتماد قوانين تنظم الحكومة الإلكترونية المبنية على تسريع المعاملات وتنظيمها وجعلها أكثر شـــفافية من خلال التعامل عن بعد بين المواطنين والموظف بحيث لا يكون هنالك من مجال للزبائنية السياسية.

أضـف إلى ذلك ضـرورة إقرار القوانين العضـوية (lois Organiques) والتي تخضـع حكماً لرقابة المجلس الدستوري المسبقة في المواضيع التشريعية التي نصت عليها المادة 65 من الدستور اللبناني مشـروع قانون الموازنة، الجنسـية، التنظيم الإداري والإنتخابات خاصـةً وأن هذه القوانين هي مفصـلية

[63] - مادة 10، قانون الإثراء غير المشروع، رقم 154، صادر في 1999/11/27.

[64] - سامر، حناقير، "محاضرات في تحديث القطاع العام"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، 2015.

[65] – Mathieu,Caron, “L'autonomie ogranisationnelle du gouvernement”, Institut Universitaire, Varenne, 2015, p567.

وأساسية في الدولة وحسن تنظيمها وعدالتها الدستورية من شأنه تحسين سير المرافق العامة وتنظيمها والحدّ من اساءة إستعمال السلطة فيها وأن ضرورة إتباع المنظومة الدستورية للقوانين العضوية يكون ذات أهمية في لبنان سيّما أن الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية صعب بسبب حكومات الوحدة الوطنية التي توجد نوع من الإندماج ما بين السلطتين وتعطيل شتى أنواع المسؤوليات.

وقد ساهمت رقابة المجلس الدستوري الفرنسي المسبقة عليها إلى الحدّ من الثغرات القانونية فيها والتي هي على صلة بالعدالة الدستورية والكتلة الدستورية[66]

وأخيراً لا بدّ من إعتماد قانون جديد للمحاسبة العمومية يتضمن قواعد جديدة تحاكي التطور والشفافية والمعايير العالمية للمحاسبة العمومية. كما يتضمن قواعد حديثة لإجراء الصفقات العمومية تعزز مبدأ المساواة، المنافسة العلنية والعالمية خصوصاً وأنّا في زمن العولمة وعلى قاب قوسين أو أدنى من دخول منظمة التجارة الدولية.

وبالأخص يقتضي إلغاء عقد الصفقات العمومية بالتراضي أي تعديل المادة 147 من قانون المحاسبة العمومية[67] ولا سيما الفقرة 12 والتي تسمح لمجلس الوزراء بعقد صفقات بالتراضي بدون اي قيدٍ أو شرط. بمجرد موافقة مجلس الوزراء لذا لا بد ولإنتظام المالية العامة وتعزيز المسؤولية الوزارية التضامنية والفردية من وضع ضوابط قانونية وفنية من شأنها الوصول إلى أفضل شروط المنافسة والشفافية والجدوى المالية لمصلحة الدولة ومنع اي وزير من إساءة التصرف المالي، هدر المال العام أو إختلاساً له من خلال:

أولاً: وجوب أن تمرّ جميع المناقصات العمومية بمديرية المناقصات العمومية التابعة لإدارة التفتيش المركزي لجهة الموافقة على وضع وتنظيم دفاتر الشروط

ثانياً: حصر الصفقات بالتراضي في الأمور المستعجلة الضرورية وفي براءة الإختراع والنفقات السرية أو في حال تعذر إجراء مناقصتين عموميتين لنفس الصفقة لعدم وجود إلا عارض واحد عندها ولضرورة تأمين إستمرارية المرافق العامة تتم الصفقة بالتراضي ووفقاً للأسعار الرائجة.

---

66 - وسيم، منصوري، "محاضرات في القانون الدستوري"، قانون عام بحثي سنة ثانية، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، 2017.

67 - قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم 14969، الصادر بتاريخ 1963/12/30.

إن إعتماد هذه المقترحات من شأنه تطوير وتحديث موقع الوزير وتفعيل المسؤولية الوزارية سواء كانت تضـامنية أو فردية ومهما كان نوعها كما من شـأنه وضـع ضـوابط تحدّ من كيدية وإسـاءة إستعمال السلطة الوزارية ضمن مفهوم الهرمية التسلسلية وضمن مفهوم المنظومة الحكومية.

المطلب الثالث: إلزامية أحكام القضاء الإداري

وفقاً للفقرة هـ من الدستور اللبناني، النظام قائم على الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها، ووفقاً للمادة 20 من الدستور اللبناني، القضاء سلطة مستقلة.

إنطلاقاً من ذلك، لا يحقّ للإدارة أي السـلطة التنفيذية عرقلة وعدم التعاون مع السـلطة القضـائية وخاصـةً عند إصـدار أحكامها. كما لا يحقّ من جهة أخرى للسلطة القضـائية أن تحلّ مكان السلطة التنفيذية وتُمارس صـلاحياتها. ولكن يبقى للقضـاء الإداري إبطال أي عمل إداري صـادر عن أي سلطة إدارية إذا كان مخالفاً للقانون.

واقع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة.

من الراهن والمؤسـف معاً أنّ الإدارة اللبنانية والعديد من الوزراء يمتنعون عن تنفيذ قرارات مجلس شـورى الدولة[68] لأسـبابٍ عدة، الأكثر شـيوعاً الطابع السـياسـي والبعض ذات طابع مالي وفي بعض الأحيان تكون لأسـباب مقنعة بالطابع المالي فيكون الوجه الحقيقي إمّا طائفي، سـياسـي أو كيدي . وفي السياق نفسه أعلن رئيس مجلس شورى الدولة السابق القاضـي شكري صـادر أن نسبة الأحكام التي لا تنفذها الدولة والصادرة عن مجلس شورى الدولة قد بلغت ما نسبته العشرين بالمئة من مجموع الأحكام الصـادرة.[69] وتعتبر هذه النسـبة كبيرة جداً مقارنةً مع فرنسـا التي قد يتأخر فيها تنفيذ بعض الأحكام الصـادرة عن مجلس الدولة الفرنسـي ولكن لا يحصـل إمتناع عن التنفيذ وعدم التنفيذ هو أمر

[68] - يوسف سعد الله، الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، طبعة أولى، 1994، ص 326.

[69] - شكري، صادر، نشرة أخبار المساء، تلفزيون LBC ، 20017/4/24.

نادر جداً لا تزيد نسبته عن 0.95% من مجموع الأحكام القضائية[70]وقد تصل هذه النسبة في فرنسا في أعلاها إلى 2% لا أكثر[71].

إنّ الإمتناع عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة التي هي عنوان للحقيقة والتي تصدر باسم الشعب اللبناني مباشرة ودون أي وكالة يؤدي إلى ضرب إستقلالية السلطة القضائية ويُضعف من فعالية هذه السلطة التي تقوم جوهر صلاحياتها على إحقاق الحق كما أن من شأن عدم التنفيذ أو التنفيذ الإعتباطي من شأنه أن يُعطل المسؤولية القانونية التي تترتب على الوزير كسلطةٍ إدارية عليا ويضرب مبدأ الشرعية الذي يرعى قيام دولة القانون كما أنه يُضعف الثقة بالقضاء ويُتيح للوزير بمخالفة القوانين والمراسيم ويُعفيه من المسؤولية بطريقة كيدية تجعل من يتعامل مع سلطته سواء من ضمن إدارته أو من خارجها في حالة الخوف من الإقتصاص المقنع ، والكيدية السياسية فيُذعن لمطالبه حتى لو كانت غير قانونية مما يقوي منظومة الفساد هذه المنظومة التي تضبطها بشكلٍ أساسي أحكام القضاء الإداري.

الفقرة الأولى: الوسائل المتبعة حالياً لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

مع ذلك توجد بعض الوسائل لحمل الإدارة وعلى رئسها الوزير لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة تبدأ بالإقناع، فرض الغرامة الإكراهية وأخيراً توجيه الأمر.

أولاً: الإقناع: إن هذه الوسيلة متبعة في فرنسا، ولم تتبع في لبنان لحينه والتي بموجبها يقوم القاضي الإداري نفسه بإقناع الإدارة من أجل التنفيذ فوفقاً للمرسوم الصادر بتاريخ 30 تموز سنة 1963 والذي يُجيز للفرقاء بعد إنتهاء مدة ثلاثة اشهر من تاريخ تبليغهم القرار الصادر لمصلحتهم دون حصول التنفيذ يسمح هذا المرسوم للمدعين أنفسهم بأن يُحيطوا قسم التقرير والدراسات علماً بالصعوبات التي يواجهونها لجهة التنفيذ عندها يكلف رئيس هذا القسم قاضياً إدارياً بمهمة الإتصال بالإدارة الممتنعة عن التنفيذ بغية إقناعها بالخضوع لأحكام القرار القضائي، وقد شهد هذا النظام نجاحاً لا بئس به مما أعطى دوراً كبير اً لقسم الدراسات التابع لمجلس الدولة في حل الكثير من المسائل العالقة.[72]

---

[70] - يوسف سعد الله، الخوري، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، طبعة أولى، 1994، ص 327.

[71] - فوزت، فرحات،"القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار حلبي للنشر، بيروت، 2012، ص 782.

[72] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار الحلبي للنشر، بيروت، 2012، ص 783.

ثانياً: فرض الغرامة الإكراهية

تُظهر الإدارة في بعض الأحيان بشــكلٍ لا لبس فيه ســوء نيتها في تنفيذ القر ارات القضـــائية وعادةً ما يأتي القرار بعدم التنفيذ من رأس الإدارة أي الوزير لذا فإنه لا بدّ من وســيلة لإخراج الإدارة من جمودها وحملها على التنفيذ ومن بين هذه الوسائل المتبعة في لبنان وفرنسا الغرامة الإكر اهية.

فهي لا تمس بالمطلق بإســتقلال الإدارة العامة ولا تتعارض مع مبدأ عدم قيام القاضـــي بعمل إداري فالغرامة الإكراهية، الوســيلة الوحيدة التي تمكن القاضـــي من التغلب على رفض الإدارة تنفيذ قرارات صـــادرة عن جهات قضـــائية إدارية، ففي حال لم تنفذ الإدارة ضـــمن المهلة المحددة لها في القرار القضـائي وجب عليها دفع غرامة إكراهية للمستدعي وتُحدد عن كل يوم تأخير تبدأ من تاريخ صـدور الحكم وطبعاً أمر تصـفيتها النهائي يعود للقاضـي الذي يسـتطيع إلغائها أو تعديلها أو الإبقاء عليها تبعاً لموقف الممتنع عن التنفيذ وتبعاً للظروف ونظام مجلس شورى الدولة اللبناني تضمن نصاً يتعلق بالغرامة الإكراهية قد كرس الإجتهاد الإداري هذا المبدأ حينما إعتبر ان أحكام مجلس شـــورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السـلطات الإدارية تتقيد بالحالات القانونية كما وصـفها الحكم وعلى الشـخص المعتدي العام أن ينفذ الحكم في مهلةٍ معقولة تحت طائلة المســؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سـبب يمكن بناءً على طلب المتضـرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شـورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.[73]

ثالثاً: توجيه أمر

فرض مبدأ فصـل القضـاء الإداري عن الإدارة العامة على القاضـي عدم الحلول محل الإدارة وعدم توجيه أية أوامر إليها.

وبالتالي إنحصر دور القاضي في إعلان الأوضاع القانونية وفي إبطال القرار الإداري الغير مشروع ولكن إبتداءً من عام 1995 بادر القاضـــي الإداري الفرنســـي إلى تضـــمين قرار ته أمراً إلى الإدارة بالعمل على تنفيذ قراراته القضائية. بيدّ أن المشرع الفرنسي فرض توفر عدة شروط ينبغي إحتر امها من اجل فرض أوامر على الإدارة:

73 - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، منشورات الحلبي، بيروت، 2012، ص 783 – 785.

أولها يتعلق بوجود طلب مسبق من المستدعي لأن القاضي لا يستطيع الحكم بأكثر مما هو مطلوب.

ثانيها يستبعد حلول القاضي مكان الإدارة.

أما ثالثها يفرض صراحة وضوح الأمر.

أما آخرها فإنه يشدد على الأخذ بعين الإعتبار الظروف القانونية والواقعية التي رافقت صدور العمل الإداري.

وهكذا أصبح بالإمكان توجيه أوامر إلى الأشخاص العامين[74] ويتم ذلك بواسطة وسيط الجمهورية أمّا في لبنان، فلا يجوز ذلك ولا يوجد بعد أي قانون أو إجتهاد يكرس توجيه الأمر إلى الإدارة.

الفقرة الثانية: الآلية المقترحة لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

إنّ إقرار قانون يوجب على الإدارة تنفيذ أحكام القضاء الإداري على أن تتولى متابعة التنفيذ وحدة أو جهاز يكون تابعاً لرئاسة الحكومة كون أن رئيس الحكومة وفقاً للمادة 64 من الدستور هو رئيس مجلس الوزراء وهو رئيس الحكومة ويمثلها ويتكلم باسمها ويُعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء وفقاً للفقرة 7 من نفس المادة يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة ينسّق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل وتنفيذ أحكام القضاء الإداري يرتبط بإعلان اوضاع قانونية من شأنها أولاً إحترام مبدأ الشرعية وضمان حسن سير عمل المرافق العامة عندما يحصل خلل قانوني في هذه الأوضاع القانونية وخاصةً عند إتخاذ قرارات مخالفة للقانون من قبل الوزراء أو من يعاونهم أو يتبع لسلطتهم التسلسلية وبالتالي فإن وجود هذه الوحدة أو الجهاز الذي يعمل بإمرة رئيس الحكومة ويستطيع إلزام اي إدارة تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية بالتنفيذ الحكمي القانوني وبذلك لا تُمسّ إستقلالية الإدارة ولا يحل القاضي الإداري مكان الإدارة ولا يقوم بعمل إداري ولا يحصل مسّ بمبدأ عدم التنفيذ الجبري ضدّ الإدارة إذ تصبح المسألة داخلية ضمن الإدارة من خلال رئيس الحكومة أحد المؤتمنين على الدولة. ويتم وضع آلية لإجراءات التنفيذ بحيث أنّ الأحكام التي لا تُرتب أعباء مالية على الدولة (كقرار رفض ترخيص، أو قرار نقل موظف وغيرها) أو تلك التي ترتب اعباء مالية لا تزيد عن 100 مليون ليرة لبنانية تنفذ حكماً وخلال ثلاثة أشهر كحدٍ أقصى من تاريخ تبليغها لجانب من صدرت لمصلحته أمّا باقي الأحكام ولا سيما التي ترتب أعباء مالية تزيد عن 100 مليون ليرة لبنانية فيقتضي تنفيذها خلال سنة كحدٍ أقصى وهي

---

[74] - فوزت، فرحات، "القانون الإداري العام"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار الحلبي للنشر، بيروت، 2012،ص 786.

مهلة معقولة وطبعاً هذه الآلية لا تتبع في حال التنفيذ الطوعي للأحكام القضائية الصادرة عن مجلس شـورى الدولة وذلك ضـمن مهلة ثلاثة أشـهر من تاريخ تبليغها من قبل أصـحاب العلاقة أي أنه إذا إمتنعت الإدارة المعنية عن تنفيذ الحكم خلال مهلة الثلاثة أشـــهر يتم اللجوء إلى هذه الوحدة أو الجهاز للتنفيذ الحكمي وضـــمن المهل والآليات المتبعة. وإن إلزامية أحكام القضـــاء الإداري تصـــبح واقعية وفعلية مما يجعل أي وزير هو وإدارته ملزمين بتنفيذ هذه الأحكام وهذا الأمر فضـــلاً عن أنه يقوي دولة القانون فهو أيضـاً يُشـكل وسـيلة إحتياطية فعالة وردعية لمنع التعدي على مبدأ الشـرعية وإحترام القوانين والأنظمة فيُضـيّق هامش الخطر و يعزز المسـؤولية الوزارية وتبعاً لذلك يتعزز موقع الوزير ما بين السلطات وفي كنف دولة القانون تحت مظلة مبدأ الشرعية.

المبحث الثالث: الحوكمة

إنّ عملية إتخاذ القرار والعمل في الشؤون العامة وخاصةً في السلطة التنفيذية لم تعد فقط مسألة طلاحيات وقانون بل اصبحت تحتاج إلى إختصاصات وتقنيات وهندسة في عالم الإدارة الحديثة

فمفهوم الحوكمة يرتبط بالإدارة الرشـيدة والحوكمة أو الإدارة الرشـيدة هي مفاهيم تعبر عن إدارة الحكم التي تعزز وتدعم وتصـون رفاهية الإنسـان وتوسـع قدراته وخياراته وفرصـه وحرياته السـياسـية، الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية.[75]

وتتمثل أبعاد الحكومة والإدارة الرشيدة في سيادة حكم القانون وتعزيز مفهوم الشفافية، الإستجابة، الفاعلية، الكفاءة، المساءلة والرؤية الإستراتيجية.[76]

المطلب الأول: مبدأ الصدقية والشفافية:

لابدّ وفي عصـــر السـرعة وزمن إقتصـــاد المعرفة والإدارة الحديثة التي بدأت تدخل أيضـــاً في عصـر الإدارة الرقمية عبر بوابة الحكومات الإلكترونية وفي زمن تحولّت فيه المشـاركة السـياسـية من مشـاركة تقتصـر على الإنتخاب إلى مشـاركة في المسـؤولية المجتمعية والمشـاركة في القرار، التقييم والتحسين، أصبحت مسألة الصدقية والشفافية أمر ضروري وواجب على كل من يُمارس الشأن العام فكيف إذا كان هذا الشخص هو المحرك التنفيذي للشأن العام؟

---

75 - عبد الله، عبد الله، "الحوكمة والإدارة الرشيدة"، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، الإمارات العربية المتحدة، 2009، ص 11

76 - نفس المرجع ص 13

إن من موقعه كشــريك في الســلطة التنفيذية أو من موقعه كرئيس تسـلســلي لإدارته للمرافق العامة الخاضعة لسلطته.

ومبدأ الصــدقية والشـفافية يبدأ من حق الوصــول إلى المعلومة ونشـر البيانات المالية والإدارية بكل صدقية وموضوعية لا بل جميع المعلومات المتعلقة بشؤون الدولة بإستثناء السريّة لأن، في ظلّ غياب وجود المعلومات والبيانات تتعذر المسائلة ويتعذر التطور والتحديث ويكون الفساد في قلعةٍ لا يخترقها أحد حتى القضاء.

فالمعلومات والبيانات هي أساسية للمحاسبة، لإتخاذ القرار للتحسين والتحديث.

كما أنّ حق الوصول إلى المعلومة من شأنه تحسين علاقة المواطنين مع الإدارة.[77]

وفي لبنـان ومنـذ فترةٍ قصـــيرة تمّ إقرار قـانون حقّ الوصـــول إلى المعلومـة رقم 28 تـاريخ 2017/17/19 والذي يســمح للمواطن، الصــحفي أو الجمعيات المدنية بالوصـــول إلى المعلومة بإســـتثناء أســـرار الدولة، التحقيقات، أســـرار االدفاع الوطني، الأمن القومي، الأمن العام و إدارة العلاقات الخارجية. م (5). ولكن هذا القانون ولغاية الآن وبالرغم من أهميته لم تصـــدر بشـــأنه المراســيم التطبيقية ولم تعين فيه الهيئة الوطنية لمكافحة الفســاد التي تتلقى الشـكاوى (م 22) التي تتعلق بهذا القانون.

كما أنّه لا بدّ من صدقية في الأرقام والبيانات لا بل حتى في الموازنة ومبدأ صدقية الموازنة

"Principe de Sincérité" تمّ إقراره في فرنسا من قبل المجلس الدستوري كمبدأ دستوري إبتداءً من سنة 1993.[78]

فالموازنة العامة والتي تعتبر الرؤيا المالية للدولة وأداتها التنفيذية التي تشـمل كل الوزرات، من شـأن مبدأ الصدقية تعزيز الشفافية وصدقية الأرقام.

---

77 -René, Chapus, Droit administratif génèral, 9ième éditions, Delta Paris, p 427.

78 -Jean-Michel, Blanquer ,"Les 40 ans de la cinquième République", Revue du droit public, numéro spécial, 1998, p 1771.

فهذا المبدأ لم يُعتمد في لبنان حتى الآن. لا بل أنّ الموازنة العامة غابت عن الوطن لمدة 13 عاماً وتم إقرارها مؤخراً دون قطع الحساب ضروري لتعزيز الشفافية والصدقية والمحاسبة وهو إلزامي وفقاً للمادة 87 من الدستور اللبناني التي نصت على إلزامية عرض حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة على المجلس النيابي ليوافق عليها قبل نشر ميزانية السنة الثانية التي تلي تلك السنة.

فالموازنة تعني جميع الوزارات وهي العمل المشترك الوحيد من ناحية التكوين مع السلطة التشريعية لأن السلطة التنفيذية هي التي تحدد وفقاً للدستور سقوف الإنفاق بحيث لا يُمكن للمجلس النيابي تجاوزها بينما باقي القوانين ولو تمّ إقتراحها بمشاريع قوانين تبقى يد السلطة التشريعية مطلقة في التعديل.

<u>المطلب الثاني: إعتماد معايير قياس الأداء والجودة</u>

إنّ علم الإدارة الحديث لا يُركز فقط على الصلاحيات القانونية في سير العمل وإتخاذ القرار بل هنالك تركيز على الجانب التقني العلمي لضمان جدوى وفعالية القرارات. والوزير إنطلاقاً من موقعه في النظام الدستوري، بغية تحسين وتطوير الموقع وتخفيف هامش المسؤولية السياسية وخاصة وأن المسؤولية السياسية الحديثة تعتمد على الأداء وإنّ تأمين مبدأ المساواة لا يتحقق فقط بالنصوص بل يحتاج إلى أسس تقنية وعلمية لضمانته.

لذا لا بد في عمله أن يعتمد على معايير قياس الأداء والجودة وخاصة وأننا أيضاً أصبحنا في عصر موازنات الأهداف ولم نعد في عصر موازنات البنود.

فعندما نتكلم عن معيار نتكلم عن مواصفات معينة أي شروط معينة موضوعية يجب توافرها للقياس ومعدلات يتم تحديدها مقدماً بناءً على مواصفات المستوى الذي يجب أن يكون عليه الأداء أو الهدف المرغوب وهذا الأمر يحتاج إلى التخطيط فيليه التنفيذ والمراقبة فالتحسين[79] (إدوارد ديمنغ)

---

[79] - طعان، شعيب، "محاضرات في المسؤولية المجتمعية"، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

وفي سياق التخطيط هنالك ثلاثة أنواع من التخطيط :

- التخطيط الإستراتيجي الطويل الأمد والذي يتعلق بالأمور الأساسية.
- التخطيط التكتيكي المتوسط الأمد والذي يتعلق بالأمور التكتيكية.
- التخطيط التشغيلي الذي يتعلق بالمسائل اليومية التشغيلية.

وعملية التخطيط يجب أن تتم بناءً على رؤية وإســــتناداً إلى رســــالة محددة وغايات وأهداف إستراتيجية وفرعية لا بدّ من تحديدها.[80]

وقياس الأداء يعتمد على مؤشرات قياس الأداء (KPis).

ومؤشرات الأداء الأساسية هي:

- الموارد المالية
- الموارد البشرية
- المدة الزمنية والفعالية.

وفي هذا السياق يتم تكوين بطاقة الأداء المتوازن[81]

- فمثلاً معايير تقييم الأداء الوظيفي للموظف تعتمد على الإنتاجية.
- العمل بروح فريق واحد.
- روح المبادرة.
- حل المشاكل.
- القدرة على التحمل.

هذه الأمور من شأنها تطوير الموظف، محاسبته .

---

[80] - عماد، يوسف، "محاضرات في التخطيط الإستراتيجي"، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

[81] - هيثم، جمعة، "محاضرات في مؤشرات قياس الأداء"، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

الحصـول على معلوماتٍ للهيكلة ومكافئة الموظف النشيط مساعدته تحفيزه تحسين جودة القرار وتحديد الثغرات في الموارد البشرية.[82]

إعتماد الوزير على معايير تقييم الأداء الوظيفي يُحسّـن في أداء وزارته التي من خلالها يتم تقييم أداء الوزير برلمانياً.

المطلب الثالث: إعتماد مبدأ المحاسبة والرقابة المستمرة.

والمقصود بالرقابة ليس تلك التي تستهدف تقييم الأداء السلبي لأجهزة الوزارة بغية تطبيق العقوبة أي ليس فقط الرقابة بمفهومها العقابي وإنما تلك التي تهدف إلى التحســـين وذلك من خلال تحديد نقاط القوى والضـــعف، الفرص والمخاطر أي التي تعتمد على التحليل الرباعي[83] (SWOT)، بغية تحسين اداء الخدمة والعمل الإداري وبناءً على معايير موضوعية واحدة للجميع لإبعاد الشخصنة عن إتخاذ القرار ووضعه في إطار مؤسساتي.

والرقابة تسـاعد أيضـاً على جمع البيانات وبناء قاعدة بيانات ضـمن الوزارة فتسـاعد في إتخاذ القرار على أن تربط هذه القاعدة بقاعدة مشـتركة لجميع الوزرات من شـأنها أن تؤدي إلى الربط بين جميع الإدارات لتأمين التنسـيق والإنسـياب والتنظيم في عمل السـلطة التنفيذية خدمة للصـالح العام والعبور بالتالي إلى بوابة الحكومة الإلكترونية.[84] أمّا المحاسـبة المسـتمرّة فيجب أن تكون موضـوعية عادلة بعيدة عن الكيدية والإنتقائية لا تسـتثني أحد من أعلا الهرم إلى قاعدته وحتى ضـمن مصـفوفة مجلس الوزراء الحكومية.

وهذه المحاسبة يجب أن تكون دائمة مستمرة لا موسمية وتنطلق من البعد الوطني الذي لا يُعيقه شـيء لا الطائفية السـياسـية ولا صـلات القربى ولا المحسـوبات الحزبية وفي هذا السـياق لا بدّ من إعتماد مبدأ عدم التخصـيص الوطني الوظيفي الذي يقضـي بعدم تخصـيص أي وظيفة لطائفة معينة بل معيار الإستحقاق والجدارة كما أن المناصفة التي نصت عليها المادة 95 في وظائف الفئة الأولى

[82] - إيفات، أنطون، "محاضرات عن الوظيفة العامة"، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

[83] - عماد، يوسف، "محاضرات في التخطيط الإستراتيجي"، الدورة 23، للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

[84] - طارق، المجذوب، "محاضرات في الإدارة العامة"، الدورة 23، للإعداد لوظائف الفئة 3، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، بعبدا، 2016.

يجب أن تقتصـــر عليها مؤقتاً ودون باقي الوظائف وبدون تخصـــيص أي وظيفة من وظائف الفئة الأولى لأي طائفة كما نصــت صــراحة المادة 95 من الدســتور والتي للأسـف لا تُطبق بل أصــبح التخصيص هو مبدأ وتشعب إلى الوظائف الدنيا حتى.

وإن مبدأ عدم التخصـــيص هدفه عدم تحويل أية وظيفة إلى محمية طائفية ويكون ذلك عائقاً أمام المحاسبة التي يجب أن تطال الجميع في دولة القانون من أعلا سلطة عامة إلى الأدنى.

ففي فرنسا مثلاً وبسبب مخالفات بسيطة أمام المخالفات التي تُرتكب في لبنان يتم إقالة الوزراء ومحاكمتهم بالسجن حتى. وفي السويد وزيرة سويدية وبسبب شراء لوحين من شوكولاتة Toblerone بإســـتعمالها لبطاقة الإئتمان الوظيفية ولو أنها أعادة المال لاحقاً أجبرت على الإســـتقالة في أواخر التســعينيات[85] ووزيرة أخرى إضـــطرت للإســـتقالة بســـبب ملئها لخزان الوقود الخاص بســـيارتها بإســـتعمالها لبطاقة الإئتمان الوظيفية بمبلغ 60 دولار اعادته[86] لاحقاً أمّا في لبنان نســـمع كثيراً بالفساد وآثاره واضحة لكن لا فاسدين وراء القضبان.

فالمســألة تقتصــر على بعض صــغار الموظفين وهذا ما أعلنه تكراراً الرئيس الســابق للهيئة العليا للتأديب القاضي وليد عبود في العديد من المقابلات التلفزيونية.

85 -WWW. Le Monde.fr/5-6-2012/

86 -WWW. Le Figaro.fr/5-3-2019/

الخاتمة

لقد تحرك موقع الوزير في النظام الدستوري اللبناني على ضوء النصوص والأعراف والممارسات التي طالت هذا النظام.

فمن وضعية التبعيّة والمساعدة المادية ما قبل الطائف انتقل هذا الموقع ما بعده إلى حالة الشراكة والتعاون ليُصبح القلب النابض للسلطة التنفيذية، ومن مساحات ضيقة في الاستقلالية ما قبل الطائف ارتقى هذا الموقع ما بعد الطائف إلى مستوى القيادة في صنع القرار بالرغم من بعض الأعراف والممارسات التي وبسبب تجذر التركيبة الطائفية في بنية وهيكلية النظام الدستوري اللبناني قوضت من جوهر هذا الموقع لصالح التبعية الطائفية وما يُسمّى «بالمحميات الطائفية وخطوطها الحمراء».

فبعد أن كان موقع الوزير ما قبل الطائف لمسةً تشكيلية في لوحة السلطة التنفيذية حيث كانت صورة الرئيس هي أساس هذه اللوحة الممهورة ببصمة العهد أصبح هذا الموقع ما بعد الطائف الصورة الأساسية في تركيبة ألوان لوحة السلطة التنفيذية وجوهر لمساتها سواء على صعيد مصفوفة العمل الحكومي وعلى المستوى الهرمي داخل الوزارة حيث يتبوأ الوزير موقع رأس الهرم وفرعونه في بعض الممارسات الغير دستورية. كم أنّ لعبة الأعداد لجهة تأثيرها على النصاب واتخاذ القرار في مجلس الوزراء وبسبب الانقسامات العامودية في الحياة السياسية اللبنانية وتأثرها بلعبة الأمم أدت إلى تسليط الأضواء أكثر فأكثر على هذا الموقع لدرجة إطلاق عليه لقب «وزير توافقي أو وزير ملك».

وبما أنّ لكل سلطة صلاحيات و مسؤولية فإنّ المسؤولية في لبنان بخلاف ما هي عليه في فرنسا يُمكن وصفها بكلمتين «حقيقة مرّة وأضغاث أحلام».

فالمسؤولية السياسية وهي المسؤولية الأم للوزير بالرغم من توفر وسائلها في لبنان إلاّ أنه وبسبب تركيبة النظام الدستوري والسياسي اللبناني ذات الجذور الطائفية وبسبب تمثيل غالبية القوى السياسية في الحكومة أصبحت هذه المسؤولية حبر على ورق ومجرد شكليات ودون جدوى أو فاعلية فلم تُحجب الثقة ما بعد الطائف عن أيِّ وزير أو حكومة أمّا ما قبل الطائف، فالحكومة والوزراء كانوا مسؤولين أمام رئيس الجمهورية الذي كان الآمر والناهي على مستوى السلطة التنفيذيّة.

ومسؤولية الوزير هي أيضاً مسؤولية استثنائية لجهة الإخلال بالواجبات المترتبة عليه وهذه المسؤولية في لبنان وبسبب النصوص والممارسات ولدت ميتة ولا وجود لها.

أمّا في فرنسا فلقد طورها الدستور الفرنسي بعد قضية الدم الملوث وبالرغم من ذلك إنّ الاتجاه العام في فرنسا هو لصالح القضاء العادي وتوسيع صلاحياته لمنع تعطيل المسؤولية ومساواة من يشغل هذا الموقع بأي مواطن لدى ارتكابه جرماً يضعه خارج إطار الوظيفة الوزاريّة مع توسيع هذا المفهوم.

ومسؤولية الوزير تمتد لتصل أمام القضاء العادي.

من مسؤولية أمام القضاء الإداري، الجزائي والمدني.

المسؤولية أمام القضاء الإداري وبالرغم من تطورها في لبنان وفرنسا إلى أنّ الكيفيّة في تطبيق أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني هذه الأحكام التي من شأنها إحقاق الحقّ ولجم إساءة استعمال السلطة واحترام مبدأ الشرعية ما زال تنفيذها وفي العديد من القضايا يرضخ للتجاذبات السياسية أمّا في فرنسا فعدم التنفيذ أمر نادر جدّاً.

والمسؤولية الجزائية أمام القضاء الجزائي العادي في لبنان وبالرغم من أنها تساوي بين المواطن والوزير فإنها تدخل من باب المساواة لتخرج من نافذة الحصانة والنفوذ أمّا في فرنسا فأصبحت هي المسؤولية الجزائية الأساسية بسبب تطور الاجتهاد الذي ضيق من دائرة المسؤولية الاستثنائية.

وأخيراً المسؤولية أمام القضاء المدني في لبنان هي مسؤولية فرعية وليست مستقلة وبدلاً من أن يكون الاختصاص فيها للقضاء الاستثنائي الناظر في المسؤولية الجزائية الاستثنائية وفقاً للمادة 70 من الدستور اللبناني فإنها من اختصاص القضاء العادي.

وبعبارة أخرى مماطلة أكثر فأكثر في استرداد الحقوق.

نقترح لتطوير وتحديث هذا الموقع القيام بورشةٍ كبيرة على صعيد النصوص تُفعل قواعد المسؤولية بدلاً من بعض النصوص التي مرّ عليها الزمن وأفلست قواعدها القانونية. كم أنّ احترام المبادئ الأساسية للدستور من مبدأ الشرعية نصاً وروحاً وتسلسلاً.

واحترام مبدأ الفصل ما بين السلطات وتوازنها وتعاونها بمفهومه الحديث مروراً بمبدأ استمرارية المرافق العامة ببعده الحيوي وعمقه الوطني الاستراتيجي السيادي واحترام وفهم مبدأ المواطنة بمفهومه الحديث الذي لا يقتصر فقط على المساواة بل على خدمة المواطن بحيث أنّ الغرب أنزل موقع الوزير من برجه العاجي إلى مفهوم خادم الدولة وخادم الشعب وأخيراً مبدئ العدالة الاجتماعية بمفهومه الحديث وهو التنمية المستدامة.

إنّ احترام هذه المبادئ من شأنه أيضاً إضفاء حيوية وعدالة أكثر فأكثر على هذا الموقع وترسيخ الديموقراطية وحكم دولة القانون بدلاً من نظام المحاصصة والتفرد في السلطة والكيدية السياسية والتعطيل.

وبما أنّ علم الدستور لا ينفصل عن علم الإدارة الحديثة خاصةً عندما يرتبط الأمر بالمسؤولية التي لم تعد تقتصر على احترام القانون والصلاحيات فقط بل أصبحت مسؤولية عن الأداء خاصةً وأنّ زمن موازنات البنود قد ولىّ وأصبحنا في زمن موازنات الأداء ممّا يجعل البعد التقني العلمي في عملية صنع القرار مهم جدّاً إلى جانب بنيته القانونية انطلاقاً من ذلك، نقترح لتطوير وتحديث هذا الموقع اعتماد الحوكمة القائمة على معايير قياسي الأداء ومعايير الجودة والمحاسبة والرقابة المستمرّة.إنّ هذه الورشة التنظيمية التشريعية والتقنية العلميّة من شأنها نقل هذا الموقع إلى حيث يجب أن يكون ومن شأنها إلغاء الثقوب السوداء التي طالت النظام الدستوري اللبناني فتُرجمت تعطيلاً وعدم فعالية وتنصل من المسؤولية وأدّت بالتالي إلى ضرب بنية دولة القانون والمؤسسات فبدلاً من أن تكون البوصلة هي المصلحة العامة ضمن إطار مؤسساتي تنظيمي أضحت الزبائنية السياسية المشدودة بالعصب الطائفي هي البوصلة والغاية وبدلاً من إلغاء الطائفية السياسية كما نصّ الدستور اللبناني فالاتجاه نحو تجذيرها أكثر فأكثر.

– فهل يستطيع لبنان مواكبة التطورات والتحديثات التي تطال هذا الموقع وهو غارق في مستنقع الطائفية السياسية؟

المراجع

- **المراجع باللغة العربية:**

- **أولاً: المؤلفات:**

1- الخوري، (يوسف)، **القانون الإداري العام**، جـ2، ط1، 1994.

2- رباط، (إدمون)، **التكوين التاريخي للبنان السياسي والدستوري**، ترجمة حسن قبيسي، جزء ثاني، منشورات الجامعة اللبنانية، 2002.

3- رباط، (إدمون)، **الوسيط في الدستور اللبناني**، دار العلم للملايين، بيروت، 1970.

4- رباط، (إدمون)، **الوسيط في القانون الدستوري العام**، جـ2، دار العلم للملايين، بيروت.

5- زين، (أحمد) **محاضر مناقشات الدستور**، طـ3، بيروت 2004.

6- شكر، (زهير)، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، دار بلال للنشر.

7- شيحا، (إبراهيم)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط2، مكتبة القانون الدار الجامعية، بيروت.

8- صفاء، (جهاد)، **أبحاث في القانون الإداري**، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

9- ضاهر، (عدنان) وغنام، (رياض) **الرقابة البرلمانية**، ط 1، دار بلال للطباعة والنشر، 2010.

10- الطبطبائي، (عادل)، **الأسئلة البرلمانية**، ط1، مكتبة الجامعة العربية، 1987.

11- عبلا، (وليد)، **دراسات في القانون الدستوري اللبناني**، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.

12- عبيد، (حسين)، **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان**، ط 1، دار المنهل اللبناني، 2019.

13- عواضة، (حسين)، **المالية العامة: الموازنة – الضرائب والرسوم**، دراسة مقارنة، ط1، دار الخلود، 1995.

14- فرحات، (فوزت)، **القانون الإداري العام**، جـ2، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.

15- فوديل، (جورج)، **القانون الإداري**، ترجمة منصور القاضي، جـ1، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.

16- المجذوب، (محمد)، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني** ، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي، بيروت، 2018.

17- المولى، (حيدر)، **التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية دراسة مقارنة**، طبعة أولى، منشورات زين الحقوقية، 2001.

18- الهندي، (خليل) والناشف، (أنطوان)، **الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2000.

- **ثانياً: المقالات والدراسات:**

1- أبو جودة، إلياس، "**التنمية المستدامة**"، مجلة الدفاع الوطني، عدد رقم 78، تشرين الأول، 2011.

2- أنطون، إيفات، "**محاضرات في الوظيفة العامة**"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة الثالثة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2015.

3- بريّ، نبيه، "**الديمقراطية بين العدد والخصوصية**"، الحياة النيابية، المجلد رقم 62، 2007.

4- تويني، غسان، "**حكومة؟ على من؟**"، جريدة النهار، العدد 6950، آب، 1958.

5- جمعة، هيثم، "**محاضرات في مؤشرات قياس الأداء**"، المعهد الوطني للإدارة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2016.

6- الحسيني، حسين، "**المصالح العليا للدولة**"، جريدة الأخبار، العدد رقم 3697، شباط، 2019.

7- حناقير، سامر، "**محاضرات في تحديث القطاع العام**"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، دورة الإعدادا 23 لموظف الفئة الثالثة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2015.

8- شعيب، طعان، "**محاضرات في المسؤولية المجتمعية**"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، دورة الإعدادا 23 لوظائف الفئة الثالثة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2016.

9- عبيد، حسين، "**محاضرات في الأنظمة الإنتخابية**"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السايسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا، قانون عام بحثي، 2018 – 2017.

10- فرحات، فوزت، "**محاضرات في القانون الإداري والعقود الإدارية**"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا، قانون عام بحثي، 2018 – 2017.

11- قباني، خالد، "**محاضرات في القانون الإداري العام**"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، سنة ثانية حقوق، 2000.

12- المجذوب، طارق، "**محاضرات في الإدارة العامة**"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، الدورة 23 للإعداد لوظائف الفئة الثالثة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2015.

13- منصوري، وسيم، "**محاضرات في القانون الدستوري والعدالة الدستورية**"، كلية الحقوق والعلوم السايسية، الفرع الأول، قسم الدراسات العليا، قانون عام بحثي، 2018 – 2017.

14- يوسف، عماد، "**محاضرات في التخطيط الإستراتيجي**"، المعهد الوطني للإدارة، بعبدا، دورة الإعداد 23 لوظائف الفئة الثالثة، قسم القانون العام والإدارة العامة، 2016.

- **ثالثاً: الأطاريح:**

1- عثمان، (محمود)، **الثنائية التنفيذية في النظام الدستوري اللبناني**، أطروحة دكتوراه، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، 2004.

- **رابعاً: الدوريات ومجموعة الأحكام**

1- **الجريدة الرسمية**، تصدر عن الجمهورية اللبنانية، العدد رقم 33، آب، سنة 1960.

2- **مجلة القضاء الإداري**، تصدر عن الجمهورية اللبنانية، وزارة العدل، العدد رقم 14، سنة: 1998.

3- **الحياة النيابية**، تصدر عن الجمهورية اللبنانية، مجلس النواب اللبناني، لسنوات: 2007 – 2011 و2015

- **المراجع في اللغة الفرنسية:**

- **Ouvrages généraux:**

1- AuBy (Jean marie), **Droit Public,** éditions économica, 1985.
2- Caron, (Mathieu), **L'autonomie ogranisationnelle du gouvernement,** Institut Universitaire**,** Varenne, 2015.
3- Chapus, (René), Droit administratif general, 9ième éditions, Delta Paris.
4- De Laubadaire, (André), **Manuel de droit administartif**, 8ième éditions, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1967.
5- Gicquel; (Jean), **Droit constitutionnel et institutions Politiques,** 16 ième éditions, Delta Monchrestien,2000.
6- Hauriou, (André), **Droit constitutionnel et institutions Politiques,** édition, Monchrestien, Paris, 1980.
7- Lavroff, (Dimitri), **Droit constitutionnel de la Vième République,** Dalloz, 1995.

- **Ouvrages spéciaux:**

1- Ardant, (Philippe), " **Réponsabilité politique et pénal des chefs d' États et des chefs de gouvernements, et des ministres**", Revue internationale de droit comparé, N2, Juin, 2002.

2- Blanquer (Jean-Michel), "**Les 40 ans de la cinquième République**"**,** Revue du droit public, numéro spécial, 1998.

- **Sites et Webs:**

1- www. Le figuaro.fr/1-2-2018/

2- www. Libération.fr/13-2-2019/.

3- www. l'express.fr/14-2-2019/.

فهرس الموضوعات | الصفحة

إهداء

كلمة شكر وعرفان

إختصارات ومصطلحات

مقدمة 1

الباب الأول: موقع الوزير في النظام السياسي و الدستوري اللبناني 4

الفصل الأول: موقع الوزير ما قبل الطائف 5

المبحث الأول في النصوص 5

المطلب الأول: التبعية 5

المطلب الثاني: التعاون الوزاري 7

1- حل البرلمان 7

2- تعديل الدستور 8

3- مشاريع القوانين المعجّلة وفقاً للمادة 58 8

المطلب الثالث: إستقلالية الوزير 9

المبحث الثاني: في الممارسة والتطبيق 11

المطلب الأول: التبعيّة الوزارية 11

المطلب الثاني: التعاون الحكومي 14

أولاً: الأعراف والتقاليد 15

ثانياً: التوازنات السياسية والظروف الإستثنائية 15

المطلب الثالث: إستقلالية موقع الوزير 17

الفصل الثاني: موقع الوزير ما بعد الطائف 19

المبحث الأول: في النصوص الدستورية 19

المطلب الأول: على صعيد الشراكة في السلطة التنفيذية 19

أولاً: في تكوين الموقع الوزاري 19

ثانياً: سير عمل الموقع الوزاري 22

صلاحياته 22

إجتماع مجلس الوزراء وآلية عمله 22

ثالثاً: إنتهاء مهام الموقع الوزاري 24
أ- الأسباب الإرادية 24
ب- الأسباب الحكمية 24
ج- الإقالة البرلمانية 25
المطلب الثاني: على صعيد التعاون داخل السلطة التنفيذية 25
أولاً: التعاون مع موقع رئيس الجمهورية 26
أ- التعاون إنطلاقاً من كون الوزير صاحب حقيبة وزارية 27
ب – التعاون مع الوزير كونه عضو في مجلس الوزراء (التعاون مع مجلس الوزراء) 27
ثانياً: التعاون ما بين موقع الوزير وموقع رئيس مجلس الوزراء 28
ثالثاً: التعاون ما بين الوزراء 29
المطلب الثالث: القيادة وصنع القرار 29
المبحث الثاني: في الممارسة والتطبيق 31
المطلب الأول: الشراكة والميثاقية 32
أولاً: في تكوين الموقع الوزاري 32
أ-تسمية رئيس الحكومة 32
ب-تشكيل الحكومة 33
ثانياً: سير عمل الموقع الوزاري 35
المرحلة الأولى: مرحلة الترويكا 36
المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد الترويكا 36
ثالثاً: إنتهاء مهام الموقع الوزاري 37
المطلب الثاني: أوجه التعاون ضمن السلطة التنفيذية 39
أولاً: مع موقع رئاسة الجمهورية 39
ثانياً: التعاون ضمن مجلس الوزراء 41
المطلب الثالث: القيادة وصنع القرار الوزاري 42
الباب الثاني: مسؤولية الوزير وتقييم أدائه 45
الفصل الأول: المسؤولية 46
المطلب الأول: أنواعها 47

المبحث الأول: المسؤولية السياسية 47
أولاً: المسؤولية التضامنية 48
ثانياً: المسؤولية الفردية 49
المطلب الثاني: وسائل المسؤولية السياسية 53
أولاً: حقّ السؤال 53
ثانياً: الإستجواب 55
ثالثاً: التحقيق البرلماني 56
المطلب الثالث: جدوى المسؤولية السياسية 58
أولاً: حقبة ما قبل الطائف 58
ثانياً: مرحلة ما بعد الطائف 58
المبحث الثاني: المسؤولية أمام القضاء الإستثنائي 60
المطلب الأول: شروط المسؤولية الإستثنائية 60
أولاً: تأليف المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء 61
ثانياً: الإتهام والتحقيق 61
ثالثاً: الإتهام 62
رابعاً: المحاكمة 63
المطلب الثاني: حدود المسؤولية الإستثنائية 63
أولاً: لجهة حدود الملاحقة 64
ثانياً: لجهة حدود الجريمة 65
المطلب الثالث: جدوى المسؤولية الإستثنائية 68
المبحث الثالث: المسؤولية أمام القضاء العادي 70
المطلب الأول: أمام القضاء الإداري 70
أولاً: تحوير السلطة 71
ثانياً: تحوير الأصول 72
مطاب ثاني: المسؤولية أمام القضاء الجزائي 73
المطلب الثالث: أمام القضاء المدني 74
الفصل الثاني: تحديث وتطوير الموقع الوزاري 76

المبحث الأول: على الصعيد الوطني 77
المطلب الأول: إحترام المبادئ العامة الدستورية 77
أولاً: مبدأ الشرعية 77
ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات 78
ثالثاً: مبدأ إستمرارية المرافق العامة 80
المطلب الثاني: إحترام مبدأ المواطنة 80
المطلب الثالث: تحقيق العدالة الإجتماعية والإنماء المتوازن 82
المبحث الثاني: على الصعيد القانوني والتنظيمي 84
المطلب الأول الفصل بين النيابة والوزارة 84
المطلب الثاني: تطوير قواعد المسؤولية وآليات المحاسبة 86
المطلب الثالث: إلزامية أحكام القضاء الإداري 91
الفقرة الأولى:الوسائل المتبعة لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري 92
أولاً: الإقناع 93
ثانياً: فرض الغرامة الإكراهية 93
ثالثاً: توجيه أمر 93
الفقرة الثانية:الآلية المقترحة لحمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء الإداري 94
المبحث الثالث: الحوكمة 95
المطلب الأول: مبدأ الصدقية والشفافية 95
المطلب الثاني: إعتماد معايير قياس الأداء والجودة 97
المطلب الثالث: إعتماد مبدأ المحاسبة والرقابة المستمرة 99
الخاتمة 101
المراجع 104
الفهرس 108